

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna della Corte dei conti, con atto notificato il 21 marzo 2006, ha citato davanti a quella stessa Sezione Franca Gottardi e sua figlia Cecilia Scialpi, chiedendo che fosse dichiarato inefficace nei confronti dell'Università degli studi di Bologna e del Ministero della pubblica istruzione, università e ricerca, in applicazione dell'art. 2901 c.c., l'atto con cui il 4 luglio 2002 la prima convenuta aveva donato un immobile alla seconda, quando erano già in corso accertamenti poi sfociati nell'esercizio di tre azioni di responsabilità amministrativo-contabile verso la Gottardi, per fatti commessi nello svolgimento di funzioni di segretaria amministrativa nel dipartimento di scienze economiche dell'ateneo bolognese.

Con ricorso notificato il 16 maggio 2006 Cecilia Scialpi ha proposto istanza di regolamento preventivo, chiedendo che venga affermata la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria. Il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna della Corte dei conti si è costituito con controricorso,

contestando la fondatezza della tesi sostenuta dalla ricorrente. Franca Gottardi non ha svolto attività difensive in questa sede. Il Procuratore generale presso questa Corte, nel restituire gli atti che gli erano stati trasmessi a norma dell'art. 138 disp. att. c.p.c., ha concluso per la dichiarazione di inammissibilità dell'istanza. La ricorrente ha presentato una memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il Procuratore generale ha chiesto che l'istanza sia dichiarata inammissibile, rilevando che la ricorrente non ha formulato alcun quesito di diritto, in violazione dell'art. 366 bis, inserito nel codice di procedura civile dall'art. 6 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40: la norma, secondo il requirente, deve ritenersi applicabile, oltre che ai ricorsi per cassazione «nei casi previsti dall'art. 360, primo comma, numeri 1), 2), 3) e 4)», ai quali testualmente si riferisce, anche alle istanze di regolamento di giurisdizione, e ciò «per ragioni di ordine logico-sistematico, atteso che, chiara essendo la *ratio* della innovazione legislativa (restituire al giudice di cassazione la sua funzione di nomofilachia), la necessità dell'indicazione del

cd. "quesito di diritto" (prevista anche per i motivi di giurisdizione dedotti con il ricorso ordinario) non può non estendersi anche al regolamento preventivo, in cui la funzione nomofilattica è precipua», come è confermato dal «riscontro normativo desumibile dall'art. 380 *ter* c.p.c. che, nel regolare il procedimento per la decisione sulle istanze di regolamento di giurisdizione e di competenza, rinvia all'art. 380 *bis* c.p.c., che, a sua volta, nel primo comma fa richiamo all'art. 375, 1° c. n. 5 c.p.c., che si riferisce proprio all'ipotesi di difetto nei motivi dei requisiti di cui all'art. 366 *bis* (ved. Cass. sez. 1^a n. 6278/2007)».

La ricorrente ha replicato, nella sua memoria, sostenendo che la prescrizione del requisito di cui si tratta «opera solo nei giudizi avanti alla Corte di Cassazione di tipo "impugnatorio"», né viene estesa al regolamento preventivo dall'art. 366 *bis* c.p.c., il quale «richiama l'art. 380 *bis* comma 1° c.p.c. unicamente per ciò che concerne la scelta tra l'udienza pubblica e l'udienza in camera di consiglio».

L'eccezione sollevata dal Procuratore generale va disattesa.

L'istanza di regolamento di giurisdizione non costituisce un mezzo di impugnazione, ma uno strumento apprestato per consentire alle parti di ottenere, già nel corso del giudizio di primo grado, una pronuncia definitiva sulla giurisdizione, al fine di evitare un inutile dispendio di attività processuale: il suo carattere necessariamente preventivo, ribadito e accentuato dalla riforma del processo civile attuata con la legge 26 novembre 1990, n. 353, implica che la proponibilità del regolamento è subordinata alla condizione che la causa non sia stata ancora decisa, non soltanto nel merito, ma neppure su questioni puramente processuali, comprese quelle attinenti alla giurisdizione (cfr., da ultimo, Cass. s.u. 2 luglio 2007 n. 14952).

Alla luce di questa essenziale natura dell'istituto va letto il rinvio contenuto nell'art. 41 c.p.c., il quale dispone che «l'istanza si propone con ricorso a norma degli articoli 364 e seguenti»: rinvio da ritenere operante, pertanto, nei limiti della compatibilità.

In effetti, la giurisprudenza di questa Corte è univocamente orientata nel senso che non tutte le norme e i principi che disciplinano il giudi-

zio di cassazione sono estensibili al regolamento di giurisdizione.

Da un lato, si è optato per la loro applicabilità, relativamente ai requisiti della procura alla lite (Cass. s.u. 11 aprile 2006 n. 8371), alle conseguenze della mancata richiesta di trasmissione del fascicolo di ufficio (Cass. s.u. 21 settembre 2006 n. 20504), alla necessità che il ricorso contenga sia l'indicazione delle parti (Cass. s.u. 14 dicembre 1983 n. 7373) sia l'esposizione sommaria dei fatti di causa (Cass. s.u. 20 ottobre 2000 n. 1129), alle forme e ai termini del controricorso (Cass. s.u. 11 febbraio 2002 n. 1945) e del ricorso incidentale (Cass. s.u. 22 dicembre 2003 n. 19667), al litisconsorzio necessario (Cass. s.u. 9 dicembre 2004 n. 22990), agli effetti "panprocessuali" della decisione (Cass. s.u. 11 aprile 2006 n. 8371).

D'altro canto, si è però ritenuto che il ricorso per regolamento preventivo può essere proposto anche da chi sia parte nel giudizio di merito come semplice interventore adesivo (Cass. s.u. 18 novembre 1989 n. 4946), che l'istanza può essere ripetuta, anche quando già sia stata dichiarata inammissibile (Cass. s.u. 4 novembre

1996 n. n. 9533) o improcedibile (Cass. s.u. 17 ottobre 2002 n. 14767), che la sua notificazione può validamente avvenire mediante la consegna di una sola copia al procuratore di più parti (Cass. s.u. 29 maggio 2003 n. 8701), che nel procedimento è consentita la produzione di documenti "nuovi" (Cass. s.u. 19 maggio 2004 n. 9532), che la questione di giurisdizione può essere decisa, se è stata comunque sollevata dal controricorrente, sia pure senza proposizione di ricorso incidentale, anche nel caso di rinuncia all'istanza (Cass. s.u. 9 marzo 1990 n. 1923) o di sua inammissibilità (Cass. s.u. 24 ottobre 2006 n. 22828), che possono essere dedotti ed esaminati anche profili diversi da quelli originariamente delineati nel ricorso (Cass. s.u. 20 luglio 1983 n. 4992).

Si è inoltre deciso che il ricorrente (il quale può essere anche l'attore, interessato a dirimere con immediatezza ogni eventuale dubbio in ordine all'esattezza della propria scelta circa l'autorità giudiziaria cui compete la cognizione della controversia: Cass. s.u. 21 settembre 2006 n. 20504), può limitarsi a chiedere che la Corte di cassazione statuisca sulla giurisdizione, sicché «non ha l'onere di indicare

quale sia, a suo avviso, il giudice nella cui sfera giurisdizionale rientri la controversia e neppure di enunciare i motivi che sorreggono la sua richiesta»: Cass. s.u. 20 aprile 2005 n. 8212, 9 dicembre 2004 n. 22990, 20 ottobre 2000 n. 1129, 8 febbraio 1993 n. 1540.

La disciplina dei motivi di ricorso per cassazione è pertanto estranea al regolamento preventivo, perché incompatibile con l'essenza stessa dell'istituto. Non è quindi pertinente il richiamo del Procuratore generale a Cass. sez. I 16 marzo 2007 n. 6278, con cui si è ritenuto (come anche con Cass. sez. III 21 febbraio 2007 n. 4071) che l'illustrazione dei motivi adottati a sostegno dei ricorsi per regolamento di competenza deve concludersi, a pena di inammissibilità, con la formulazione di quesiti di diritto; né varrebbe invocare le analoghe decisioni adottate con Cass. sez. III 28 febbraio 2007 n. 4640 e Cass. s.u. 26 marzo 2007 n. 7258, a proposito, rispettivamente, dei ricorsi proposti per la revocazione di sentenze di questa Corte e per la cassazione delle pronunce di giudici speciali, per motivi attinenti alla giurisdizione. Si tratta comunque di rimedi dotati di quella natura

di mezzi di impugnazione, di cui l'istanza di regolamento di giurisdizione è priva.

Né l'ha assunta in forza della catena di rinvii dall'art. 380 *ter* c.p.c. all'art. 380 *bis*, all'art. 375 nn. 1, 2, 3 e 5 e all'art. 366 *bis*: rinvii dai quali si desume che l'inammissibilità delle istanze di regolamento di giurisdizione va dichiarata adottando il procedimento stabilito anche per i ricorsi ordinari, ma non che per le une e per gli altri tutte le cause di inammissibilità debbano necessariamente essere le stesse, compresa quella derivante dalla mancanza dei quesiti di diritto a conclusione dell'illustrazione dei motivi.

Un significativo elemento di carattere testuale è costituito, invece, dall'art. 366 c.p.c., come modificato dall'art. 5 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, che impone l'osservanza di «quanto previsto dall'art. 366 *bis*», con riferimento ai «motivi per i quali si chiede la cassazione»: domanda che con l'istanza di regolamento preventivo non deve né può essere formulata, mancando un provvedimento impugnato. Se ne ha inoltre conferma dall'art. 27 dello stesso decreto legislativo, il quale stabilisce

che alcune delle sue disposizioni, compresa quella che ha introdotto l'art. 366 bis c.p.c., «si applicano ai ricorsi per cassazione proposti avverso le sentenze e gli altri provvedimenti pubblicati a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

Infine, a proposito della funzione nomofilattica, si deve riconoscere che la formulazione dei quesiti è destinata ad agevolarla: ha lo scopo di assicurare che le questioni introdotte nel giudizio di legittimità siano effettivamente "di diritto" e consente a questa Corte di individuarle con immediatezza e precisione, in modo che possa risolverle mediante l'enunciazione del pertinente principio. Si tratta, tuttavia, di un semplice ausilio, la cui pur notevole importanza non consente di estenderne l'applicazione a istituti con la cui essenza è del tutto incompatibile, come appunto il regolamento di giurisdizione.

Sebbene ammissibile, il ricorso proposto da Cecilia Scialpi è infondato.

L'art. 1, comma 174 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - legge finanziaria per il 2006 dispone che «al fine di realizzare una più effi-

cace tutela dei crediti erariali, l'articolo 26 del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 si interpreta nel senso che il procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile».

Secondo la ricorrente, si verte in materia prettamente privatistica, estranea a quella della contabilità pubblica perché soggetta alle norme sostanziali e processuali proprie del diritto civile e coinvolgente diritti soggettivi di un terzo estraneo al rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, sicché la sua devoluzione alla Corte dei conti implicherebbe violazione dei principi costituzionali dell'uguaglianza, della ragionevolezza, del giudice naturale, del divieto di istituzione di giudici speciali, della ricorribilità per cassazione di tutte le sentenze per violazione di legge.

Di tali assunti è stata contestata la fondatezza dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna della Corte

dei conti, il quale nel controricorso ha sostenuto che invece l'attribuzione delle nuove azioni, stante il loro carattere strumentale, non amplia l'ambito del giudizio di conto e di responsabilità amministrativa, come risulta anche dall'inserimento della nuova norma nel regolamento di procedura della Corte dei conti e dal conferimento del relativo potere al pubblico ministero istituito presso quel giudice.

Questi argomenti sono in effetti decisivi per risolvere la questione nel senso prospettato dal resistente.

La disposizione di cui si tratta è stata congegnata come interpretativa dell'art. 26 del «regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti», approvato con il r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, il quale stabilisce che «nei procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento». La norma è stata dunque inclusa nel corpo della disciplina dei giudizi contabili, tra i quali sono stati considerati senz'altro compresi quelli cui danno luogo le

«azioni a tutela delle ragioni del creditore» e «i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale». Il che è confermato dall'attribuzione della legittimazione attiva al Procuratore regionale, che è abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente davanti alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, presso la quale è istituito (art. 2 del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito con legge 14 gennaio 1994, n. 19). Né è condivisibile la tesi della ricorrente, secondo cui i Procuratori regionali potrebbero agire davanti al giudice ordinario avvalendosi degli uffici del pubblico ministero presso i tribunali: una simile facoltà avrebbe dovuto formare oggetto di espressa previsione, come quella che infatti era contenuta in un progetto di legge del 1997, menzionato nell'istanza di regolamento, che non è stato poi approvato.

La conclusione della devoluzione alla giurisdizione del giudice contabile delle controversie in argomento, oltre che imposta dalla lettera dell'art. 1, comma 174 della legge 266/2005, è anche coerente con il suo scopo, esplicitato nel «fine di realizzare una più efficace tutela dei

crediti erariali»: tutela che indubitabilmente compete alla Corte dei conti apprestare, per le azioni di accertamento e di condanna, e che ugualmente deve ritenersi esserle stata affidata per quelle «a tutela delle ragioni del creditore» e per «i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale», in quanto rispetto alle prime hanno carattere accessorio e strumentale. Peraltro, la giurisdizione relativamente a uno di tali mezzi - il sequestro conservativo, che agli altri è accomunato dalla stessa finalità - già era stata riservata al giudice contabile, con l'art. 48 del citato regolamento di procedura del 1933 e successivamente con l'art. 5 del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito con legge 14 gennaio 1994, n. 19.

La rilevata natura accessoria e strumentale delle azioni come la revocatoria, consente inoltre di ritenere che esse non sono estranee alle «materie della contabilità pubblica», che l'art. 103 della Costituzione riserva alla cognizione della Corte dei conti, insieme comunque con le «altre specificate dalla legge»: si tratta di mezzi predisposti anch'essi, sia pure in via indiretta, a quella riparazione del "danno era-

riale", sulla quale la giurisdizione compete alla Corte dei conti.

L'art. 1, comma 174 della legge 266/2005, così inteso, trova quindi la sua "copertura" già in una norma di rango primario. Ma all'interpretazione che se ne è qui data non sono comunque di ostacolo neppure i parametri costituzionali che la ricorrente ha richiamato e gli inconvenienti che ha prospettato: i principi di uguaglianza e di ragionevolezza non sono violati, poiché la responsabilità amministrativo-contabile ha proprie particolarità, che si riflettono anche sulla conservazione della garanzia rappresentata dal patrimonio del debitore; proprio la Corte dei conti è il giudice "naturale", nelle materie della contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge; è un giudice "speciale", ma è stato mantenuto in essere dalla Costituzione; il coinvolgimento di diritti soggettivi, eventualmente anche di terzi, è conseguenza della configurazione come "esclusiva" data alla giurisdizione contabile ancora dalla Costituzione; l'essenzialità delle decisioni della Corte dei conti dal ricorso per cassazione per violazione di legge è stabilita anch'essa dalla Costituzione; il già

menzionato carattere di esclusività impedisce all'amministrazione creditrice di agire a sua volta davanti al giudice ordinario, sicché non vi è possibilità di duplicazione di giudizi e di contraddittorietà di giudicati.

Deve essere pertanto dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti.

Le spese di questo giudizio vengono compensate tra le parti per giusti motivi, stante la novità delle questioni affrontate.

DISPOSITIVO

La Corte dichiara la giurisdizione della Corte dei conti; compensa tra le parti le spese di questo giudizio.

Roma, 25 settembre 2007

Il Presidente

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista

Depositata in Cancelleria



oggi, **22 OTT. 2007**

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista