

LA “*TRANSLATIO JUDICII*”, CON PARTICOLARE RIGUARDO AL TRASFERIMENTO DEL PROCESSO DALLA GIURISDIZIONE CONTABILE A QUELLA CIVILE.

Nell’articolo del 5 marzo 2012 lo scrivente non ha condiviso la recentissima sentenza n. 31/2012 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia, che aveva negato la propria giurisdizione sul danno erariale derivante da attività non autorizzate di pubblici dipendenti presso terzi, il cui compenso non era riversato nel bilancio della p.a., aderendo invece alla tesi della Procura regionale di riconoscere la giurisdizione del giudice contabile in materia.

Nel citato articolo, non è stata posta in evidenza la mancata, esplicita applicazione in sentenza dei principi della “*translatio iudicii*” (pur facendosi riferimento alla giurisdizione del giudice ordinario), come puntualmente disposto da altre Sezioni territoriali che avevano denegato la propria giurisdizione. Così, la Sez. Friuli, con sentenza n. 71/2012 “come conseguenza della declaratoria di difetto di giurisdizione, ai sensi dell’art. 59, I comma, **legge 18 giugno 2009, n. 69**, indica il giudice ordinario munito della giurisdizione nella fattispecie descritta in atto di citazione”.

Il problema non è stato sollevato in quella sede, trattandosi di questione particolarmente complessa che meritava uno studio approfondito *ad hoc*, specialmente nel caso di *translatio* dal giudice contabile al giudice ordinario, di cui veniva riconosciuta la giurisdizione, come nella fattispecie esaminata nella sentenza della Sezione lombarda.

&&&&&&&

L’art. 59 della legge n. 69/2009 (v. analoga norma contenuta nell’art. 11 cod. proc. amm. d.lgl. n. 104/2010), sotto la rubrica «decisione delle questioni di giurisdizione», stabilisce:

«1. Il giudice che, in materia civile, amministrativa, contabile, tributaria o di giudici speciali, dichiara il proprio difetto di giurisdizione indica altresì, se esistente, il giudice nazionale che ritiene munito di giurisdizione. La pronuncia sulla giurisdizione resa dalle sezioni unite della Corte di cassazione è vincolante per ogni giudice e per le parti anche in altro processo.

«2. Se, entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della pronuncia di cui al 1° comma, la domanda è riproposta al giudice ivi indicato, nel successivo processo le parti restano vincolate a tale indicazione e sono fatti salvi gli effetti sostanziali e processuali che la domanda avrebbe prodotto se il giudice di cui è stata dichiarata la giurisdizione fosse stato adito fin dall’instaurazione del primo giudizio, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute. Ai fini del presente comma la domanda si ripropone con

le modalità e secondo le forme previste per il giudizio davanti al giudice adito in relazione al rito applicabile.

«3. Se sulla questione di giurisdizione non si sono già pronunciate, nel processo, le sezioni unite della Corte di cassazione, il giudice davanti al quale la causa è riassunta può sollevare d'ufficio, con ordinanza, tale questione davanti alle medesime sezioni unite della Corte di cassazione, fino alla prima udienza fissata per la trattazione del merito. Restano ferme le disposizioni sul regolamento preventivo di giurisdizione.

«4. L'inosservanza dei termini fissati ai sensi del presente articolo per la riassunzione o per la prosecuzione del giudizio comporta l'estinzione del processo, che è dichiarata anche d'ufficio alla prima udienza, e impedisce la conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda.

«5. In ogni caso di riproposizione della domanda davanti al giudice di cui al 1° comma, le prove raccolte nel processo davanti al giudice privo di giurisdizione possono essere valutate come argomenti di prova».

In sintesi, ai sensi della riportata disposizione, il giudice che dichiara il proprio difetto di giurisdizione indica il giudice nazionale che ritiene munito di giurisdizione e le parti, entro un termine perentorio, possono riproporre la domanda a quest'ultimo giudice, con le modalità e secondo le forme previste per tale giudizio, rimanendo salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda stessa, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute e con la possibilità di utilizzazione delle prove già acquisite come argomenti di prova.

Considerato che la citata norma si riferisce esplicitamente alle “parti” del primo processo quali parti legittimate alla riassunzione o prosecuzione del giudizio dinanzi al giudice designato, rimane il problema di fondo, che il legislatore non sembra aver considerato, che l'attore nel processo contabile per il risarcimento del danno erariale differisce dall'attore nel giudizio risarcitorio per analogo danno patrimoniale dinanzi al giudice ordinario: nel primo caso l'attore è il p.m. contabile, nel secondo è la p.a.

Non solo, ma neppure la Cassazione sembra aver valutato tale particolare aspetto del problema che potrebbe porre seri dubbi sulla concreta applicabilità della normativa in esame, data la mancata identità fra la parte attrice nel primo processo e la parte attrice che, dopo la *translatio*, dovrebbe riproporre la domanda dinanzi al nuovo giudice.

&&&&&&&

Già da prima dell'entrata in vigore della citata disposizione la Cassazione aveva previsto la *translatio*, nella fattispecie dal giudizio civile a quello contabile, senza porsi tale problematica. In particolare, nell'ordinanza n. 7446/2008 la Cassazione a ss.uu. ha disposto: “Affermata la giurisdizione del giudice contabile, davanti allo stesso va rimessa la causa proposta dall'attore nei

confronti dell'ing. capo e del progettista-direttore dei lavori. La "*translatio iudicii*" opera sia in caso di ricorso ordinario ex art. 360 c.p.c., n. 1, sia nel caso di regolamento preventivo di giurisdizione proponibile innanzi al giudice ordinario, ma anche innanzi al giudice amministrativo, contabile o tributario. In tal modo si consente al processo, iniziato erroneamente davanti ad un giudice che difetti della giurisdizione indicata, di poter continuare - così com'è iniziato - davanti al giudice effettivamente dotato di giurisdizione, onde dar luogo ad una pronuncia di merito che concluda la controversia processuale, comunque iniziata, e realizzi pertanto in modo più sollecito ed efficiente il servizio giustizia, di rilevanza costituzionale (Cass. ss.uu. 22/02/2007, n. 4109)".

Al riguardo, non si comprende come il processo potesse "continuare, così com'è iniziato", dal momento che la p.a. attrice nel giudizio civile in questione, in difetto di una esplicita norma autorizzatoria (in particolare, non era ancora intervenuto l'art. 59 della legge n. 69/2009), non era legittimata ad agire per la "riassunzione o per la prosecuzione" del giudizio dinanzi alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti. Dinanzi a quest'ultima Corte, infatti, secondo una giurisprudenza consolidata, la p.a. può assumere soltanto la veste di interveniente adesivo.

Come ricordato dalla Sezione I d'appello della Corte dei conti nella sentenza n. 15/2011, "l'intervento dell'amministrazione nel processo erariale è connotato come "adesivo dipendente" rispetto alle posizioni della Procura. Non sussistono particolari difficoltà ad ammettere in via di principio la costituzione dell'amministrazione anche nel giudizio di appello mediante intervento adesivo dipendente, qualora fra l'altro già presente in primo grado con analoga posizione. La legittimazione dell'amministrazione, sia in primo che in secondo grado, trova fondamento nei principi del codice di rito enucleabili dagli articoli 100 e 105 secondo comma. Rimane fermo che le domande dell'interveniente adesivo non possono divergere da quelle della parte pubblica, né essere poste in termini di ampliamento ovvero con finalità di modifica del *petitum* e della *causa petendi*".

D'altra parte, la stessa Cassazione a ss.uu., con ord. n. 22059/2007, ha precisato che "il Procuratore regionale è abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente davanti alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, presso la quale è istituito (d.l. 15.11.1993, n. 453, art. 2, convertito con l. 14.1.1994, 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 ... la configurazione come "esclusiva" data alla giurisdizione contabile dalla Costituzione 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”.

Merita menzione, in tema di *translatio* prima dell'entrata in vigore dell'art. 59 della legge n. 69/2009, la sentenza della Sez. Abruzzo della Corte dei conti n. 228/2008:

Occorre esaminare quale sia la sorte del giudizio civile originariamente instaurato dal Comune, giudizio conclusosi con una pronuncia di difetto di giurisdizione del Tribunale ordinario in prima battuta adito, in favore della giustizia contabile. Le sentenze nn. 77 e 4109 del 2007, rispettivamente della Consulta e della Cassazione, affermano la possibilità che la parte destinataria di una pronuncia di difetto di giurisdizione possa, in linea di massima, trasferire nella sede competente la causa già promossa innanzi al giudice dichiarato privo di giurisdizione. La pronuncia del giudice delle leggi evidenzia la necessità di uno specifico intervento parlamentare, allo scopo di disciplinare le modalità della *translatio*. Persistendo la mancanza di una specifica normativa, ai giudici viene demandato di valutare la trasmigrabilità processuale mediante strumenti ermeneutici costituzionalmente orientati. Nel giudizio di responsabilità amministrativa non vi è più traccia (in qualità di parte) dell'ente locale (in ipotesi danneggiato), risultando contrapposti la Procura della Corte dei conti e i convenuti. Nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile la precedente Procura, nel rivestire il carattere di titolare esclusivo dell'azione, fa valere in posizione autonoma il superiore interesse all'integrità del pubblico erario e, compatibilmente con esso, gli interessi sostanziali dell'amministrazione danneggiata. Si può escludere, nel caso di specie, la pura traslazione del procedimento civile già pendente innanzi a questa Corte, giacché le parti mutano. Ammettere una traslazione immediata del procedimento giudiziario vanificherebbe, di fatto, tutta la rete di garanzie processuali a difesa degli incolpati e a garanzia dell'accertamento dei fatti. Può dunque concludersi che ammettere la riassunzione del processo -nei modi di cui all'art. 125 c.p.c.- implicherebbe conseguenze non compatibili con le finalità del processo contabile, andando comunque a ledere valori costituzionali di difesa del singolo e di “giusto processo”.

Tanto precisato, rimane il fatto ineludibile che il legislatore ha previsto in modo tassativo la possibilità della *translatio iudicii* per ogni tipo di processo proponibile dinanzi alle diverse giurisdizioni, citando espressamente fra queste la giurisdizione contabile, per cui non può in alcun modo sostenersi che le difficoltà obiettive per una corretta interpretazione della norma possano portare alla sua sostanziale disapplicazione.

Sarebbe infatti priva di senso l'indicazione, da parte del giudice contabile che declini la giurisdizione, del giudice ritenuto munito della *potestas judicandi* ai fini della riassunzione o prosecuzione del giudizio, con la piena consapevolezza del difetto di legittimazione della parte attrice ad operare in tal senso dinanzi al nuovo giudice designato. (Stesso problema si pone, *mutatis mutandis*, nel caso del giudice ordinario che declini la giurisdizione a favore del giudice contabile).

&&&&&&&

Prima di cercare una soluzione interpretativa, costituzionalmente orientata, che consenta comunque l'applicazione della *translatio* anche nel processo contabile, è opportuno un breve *excursus* sulla genesi dell'istituto e sui principi giurisprudenziali elaborati in materia.

Il c.p.c (artt. 42-50) aveva già previsto, per motivi di economia processuale, la *translatio iudicii*, dando la possibilità di sanare l'erronea individuazione del giudice adito, limitandola, però, alla sola competenza e non anche alla giurisdizione, per la quale vigeva il contrario principio della intrasferibilità fra le diverse giurisdizioni.

In ogni caso, il principio della continuazione del processo, pur in tali limiti, rappresentò una innovazione di grande rilievo, risultando conforme a fondamentali canoni di civiltà giuridica prevedere che il processo, una volta iniziato, dovesse naturalmente tendere alla decisione di merito, eliminandosi gli ostacoli che venivano a frapporsi avverso la naturale conclusione della controversia.

Non poteva sfuggire, peraltro, che tale principio non poteva rimanere nei limiti angusti della competenza, ma doveva, per gli stessi motivi, estendersi alla giurisdizione e di tale esigenza si è fatta interprete la Cassazione a ss.uu. con la fondamentale sentenza 22 febbraio 2007, n. 4109, nella quale, fra l'altro, si ricorda che “anche il giudice delle leggi aveva avvertito (Corte Cost., 16 ottobre 1986, n. 220) che il giusto processo è diretto non allo scopo di sfociare in una decisione purchessia, ma di rendere pronuncia di merito stabilendo chi ha ragione e chi ha torto, onde esso deve avere per oggetto la verifica della sussistenza dell'azione in senso sostanziale e, nei limiti del possibile, non esaurirsi nella discettazione sui presupposti processuali”.

Alla sentenza della Cassazione ha fatto seguito la sentenza della Corte costituzionale 12 marzo 2007, n. 77 che ha statuito l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, nella parte in cui non prevede

che gli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione si conservino, a seguito di declinatoria di giurisdizione, nel processo proseguito davanti al giudice munito di giurisdizione. E ciò per i seguenti motivi: “Il principio della incomunicabilità dei giudici appartenenti ad ordini diversi è incompatibile con fondamentali valori costituzionali. ... La loro pluralità non può risolversi in una vanificazione della tutela giurisdizionale: ciò che avviene quando la disciplina dei loro rapporti ... è tale per cui l'erronea individuazione del giudice munito di giurisdizione può risolversi in un pregiudizio irreparabile della possibilità stessa di un esame nel merito della domanda di tutela giurisdizionale. Una disciplina siffatta, in quanto potenzialmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale e comunque tale da incidere sulla sua effettività, è incompatibile con un principio fondamentale dell'ordinamento, il quale riconosce bensì la esistenza di una pluralità di giudici, ma la riconosce affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, e non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta” (artt. 24 e 111 Cost.). Tali affermazioni sono stati ribadite nelle ordinanze della Consulta n. 363/2008 e n. 257/2009.

L'intervento della Consulta non veniva però a sanare la lacune che rimanevano aperte per l'applicazione dell'istituto, con particolare riguardo agli aspetti formali della domanda, ai termini per la riassunzione, alle decadenze ecc. per cui si è resa necessaria l'innovazione normativa in esame.

Sulla forma e sul contenuto della domanda dinanzi al giudice designato è intervenuta la Cassazione a ss.uu. con sentenza 24 aprile 2011 n. 9130, secondo cui, qualora un giudice abbia declinato la propria giurisdizione, l'atto che determina la prosecuzione del giudizio va diversamente regolato a seconda che debba essere proposto davanti ad un giudice la cui giurisdizione abbia o meno le medesime caratteristiche della prima. Pertanto, ove si passi da un giudizio di tipo prevalentemente impugnatorio ad un giudizio esclusivamente di cognizione sul rapporto, o viceversa, l'atto di prosecuzione deve avere la forma di una riproposizione della domanda, stante il necessario adattamento del "petitum"; qualora, invece, il giudizio prosegua verso un giudizio con le medesime caratteristiche, l'atto di prosecuzione assume la forma di un atto di riassunzione, regolato dall'art. 125-bis disp. att. del codice di procedura civile.

Con sentenza 9 novembre 2011, n. 23306, la Cassazione a ss.uu., nel “negare che il giudice dei successivi gradi del processo abbia il potere di tornare a decidere della questione di giurisdizione, dopo una pronuncia che la concerne, espressa o implicita che sia”, ha osservato che “la sentenza n. 77 del 12 marzo 2007 della Corte costituzionale ha portato ad emersione nell'ordinamento e come aspetto essenziale del principio di effettività della tutela giurisdizionale, quello

di unità funzionale della giurisdizione, da cui è scaturita - attraverso la disciplina dettata dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 59 - un'ulteriore restrizione della regola dettata dall'art. 37 cod. proc. civ. Si è giunti così, con la disciplina della *translatio*, a riconoscere implicitamente alla decisione del giudice, che ne indica altro, come dotato della giurisdizione che nega a se stesso, la forza di vincolare il secondo giudice, se questi non vi si sottrae in un tempo processualmente definito”.

&&&&&&&

Ricordati così la genesi dell'istituto ed i principi giurisprudenziali elaborati in materia, per tentare una interpretazione della normativa in esame nel caso della *translatio* dal giudice contabile a quello ordinario (e viceversa), è opportuno prendere le mosse dalla giurisprudenza della Corte dei conti, della Corte costituzionale e della Cassazione sulla legittimazione processuale e sulla funzione del p.m. nell'ambito del processo contabile.

Corte dei conti a ss.rr. n. 6/2003: Non può essere condivisa l'equiparazione del pubblico ministero contabile a quello penale o civile, in quanto, se è vero che anche il pubblico ministero contabile fa parte dell'ufficio del pubblico ministero inteso unitariamente, è la differenza di interessi tutelati e il tipo di azione esercitata che ne diversificano nettamente la posizione. Con la citazione il pubblico ministero contabile esercita l'azione di responsabilità, che, finalizzata al risarcimento del danno sopportato dall'erario, inteso nelle sua accezione più lata, ha contenuto patrimoniale, per cui, seppure il pubblico ministero contabile agisce nell'interesse dell'ordinamento, ad esso è direttamente affidata la tutela della gestione della finanza pubblica in generale e della pubblica amministrazione danneggiata in particolare. Cioè, fa capo al pubblico ministero contabile anche la tutela degli interessi patrimoniali dell'amministrazione danneggiata (Sez. I, 28 settembre 1991, n. 292) in una situazione del tutto peculiare, per cui il titolare del diritto (amministrazione danneggiata) è stato privato dal legislatore della competenza ad esercitare la corrispondente azione risarcitoria. Inoltre, vengono poste a carico dell'amministrazione precise limitazioni, ove essa intenda partecipare al relativo processo (è ammesso il solo intervento adesivo all'azione del procuratore regionale). Il procuratore regionale, nel proporre l'azione di responsabilità, esercita un potere di natura sostanziale, in quanto, essendo preclusa all'amministrazione titolare del diritto l'iniziativa processuale, persegue la realizzazione della pretesa risarcitoria come unico soggetto abilitato ad esprimere la volontà autonoma di adire il giudice per conseguire tale realizzazione. La sentenza n. 14/2000/QM -inquadrato il pubblico ministero contabile come soggetto terzo agente nell'interesse dello Stato ordinamento con “valenza *mediatamente* finalizzata alla tutela patrimoniale della specifica amministrazione, identificata come centro di

imputazione del ristoro azionabile in sede giudiziaria”- ha sottolineato la mancanza di titolarità del diritto patrimoniale da parte della pubblica amministrazione.

Corte dei conti a ss.rr. n. 1/2005: L'azione di responsabilità non è intesa al mero ripristino dell'equilibrio patrimoniale tra il soggetto pubblico leso dal danno e autore dell'illecito che lo ha causato, ma tutela soprattutto l'esigenza che i mezzi finanziari pubblici ed il patrimonio pubblico siano utilizzati per il raggiungimento dei fini pubblici di cui è attributario il soggetto pubblico.

Corte cost. n. 104/1989: Il procuratore generale della Corte dei conti, nella promozione dei giudizi, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale. Egli rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, e cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure essi convergenti con il primo.

Corte cost. n. 65/1992: La procedura ai fini di formazione del relativo contraddittorio si riconnette intrinsecamente alle funzioni e all'attività del procuratore generale, espressamente richiamate negli articoli 52, 53 e 54 del regolamento 13 agosto 1933, n. 1038 per la procedura nei giudizi innanzi alla Corte dei conti. Questi è posto, come si ricava dal complesso dei giudizi contabili stessi, a difesa dell'ordinamento e in esso, per la essenziale specialità della materia, si ricompongono anche gli interessi dell'Erario globalmente inteso. Le attribuzioni relative, in più concreti termini, sono rivolte, onnicomprensivamente, alla tutela imparziale della buona gestione. Ne consegue che gli atti a quest'ultima relativi nell'ambito delle competenze di legge di cui si discute si incentrano nel peculiare soggetto di cui trattasi e ad esso, per le finalità giudiziarie, va fatto valido riferimento da quanti coinvolti. È da soggiungere, tuttavia, che non è a priori da escludersi che i procedimenti sulla materia contabile potrebbero ricevere, nel loro complesso, altra pur adeguata regolamentazione. A tanto può provvedere, peraltro, soltanto il legislatore: a questi e a questi soltanto spetta stabilire, infatti, nella discrezionalità delle scelte se le configurazioni procedurali attuali vadano rimosse e sostituite e con quali conseguenze sull'intero sistema”.

Corte cost. n. 1/2007: Il giudizio per rifiutato rimborso di quote di imposta inesigibili fuoriesce dallo schema generale dei giudizi contabili, nei quali il pubblico ministero, intervenendo a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività (sentenza n. 104 del 1989), agisce, per questa via, anche a tutela degli interessi concreti e particolari dei singoli e

delle amministrazioni pubbliche. Infatti tale giudizio è ad istanza di parte e l'azione è esercitata nel suo esclusivo interesse dall'esattore, il quale è solo uno dei soggetti del rapporto contabile in discussione, mentre l'amministrazione finanziaria, che è l'altro soggetto del medesimo rapporto, resta fuori dal processo. Questa diversità di trattamento delle parti del rapporto, determinata dalle norme censurate, contrasta con il diritto di difesa, con il principio del contraddittorio e con il principio della parità delle parti, sanciti dagli artt. 24 e 111, secondo comma, Cost. Pertanto, le norme denunciate, nella parte in cui non prevedono che il ricorso dell'esattore (parte istante) sia notificato all'amministrazione (parte resistente) e che anche ad essa siano dati gli ulteriori avvisi, violano i predetti articoli della Costituzione.

Corte cost. n. 291/2008: Il rimettente chiede una pronuncia additiva che valga ad imporre la partecipazione necessaria al giudizio di conto dell'amministrazione interessata, ritenendo insufficiente la partecipazione del pubblico ministero contabile per la rappresentazione degli interessi di quest'ultima. Questa Corte ha più volte chiarito (si vedano le sentenze n. 104 del 1989 e n. 65 del 1992) che il pubblico ministero contabile interviene a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività e, al contempo, agisce, per questa via, anche a tutela degli interessi concreti e particolari dei singoli e delle amministrazioni pubbliche. Ciò vale, pertanto, a ritenere integrato il principio del contraddittorio e rispettato il principio di parità processuale.

Cass. a ss.uu. n. 22059/2007 (già citata): La l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 174 dispone che "al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l'articolo 26 del regolamento di procedura di cui al r.d. 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 6[^], titolo 3[^], capo 5[^], del codice civile". 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. 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 (d.l. 15 novembre 1993, n. 453, art. 2, convertito con l. 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 ... la configurazione come "esclusiva" data alla giurisdizione contabile dalla Costituzione 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.

&&&&&&&

Per la soluzione del problema in esame si può partire da alcune premesse significative:

- 1) La conservazione, prevista dall'art. 59 della legge n. 69/2009, nel processo proseguito davanti al giudice munito di giurisdizione, degli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda proposta a giudice privo di giurisdizione, risulta conforme ad imprescindibili esigenze di giustizia sostanziale, costituzionalmente garantite dagli artt. 24 e 111 della Costituzione.
- 2) Come precisato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 65/2002, "non è a priori da escludersi che i procedimenti sulla materia contabile potrebbero ricevere, nel loro complesso, altra pur adeguata regolamentazione. A tanto può provvedere, peraltro, soltanto il legislatore: a questi e a questi soltanto spetta stabilire, infatti, nella discrezionalità delle scelte, se le configurazioni procedurali attuali vadano rimosse e sostituite e con quali conseguenze sull'intero sistema". Orbene, con la disposizione anzidetta il legislatore, nella propria discrezionalità, ha apportato significative modifiche alla regolamentazione del processo contabile nel caso della *translatio*.
- 3) Il procuratore regionale, nel proporre l'azione di responsabilità, esercita un potere di natura sostanziale, in quanto persegue la realizzazione della pretesa risarcitoria. Seppure il pubblico ministero contabile agisce nell'interesse dell'ordinamento, ad esso è direttamente affidata la tutela della gestione della finanza pubblica in generale e della pubblica amministrazione danneggiata in particolare. Cioè, fa capo al pubblico ministero contabile anche la tutela degli interessi patrimoniali dell'amministrazione danneggiata (Corte dei conti a ss.rr. n. 6/2003). Il pubblico ministero contabile interviene a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività e, al contempo, agisce anche a tutela degli interessi concreti e particolari delle amministrazioni pubbliche. (Corte cost. n. 291/2008).
- 4) La domanda per la riassunzione o per la prosecuzione del giudizio si propone "con le modalità e secondo le forme previste per il giudizio davanti al giudice adito in relazione al rito applicabile".

Nel caso in cui il giudice contabile abbia declinato la propria giurisdizione a favore del giudice ordinario, l'attore e cioè il p.m. contabile dovrebbe

riassumere il giudizio “con le modalità e secondo le forme previste per il giudizio davanti al giudice adito”. Peraltro, a tale soluzione potrebbero ostare le particolari caratteristiche dell’azione contabile che si differenziano in modo reciso rispetto all’azione civile: basti pensare alla necessità della fase preprocessuale con la notifica al convenuto della comunicazione con invito a dedurre, alla possibilità di porre a carico del presunto responsabile solo parte del danno erariale ipotizzato attraverso l’applicazione del c.d. potere riduttivo, alla scansione di particolari termini per l’emissione dell’atto di citazione in relazione all’invito, ecc. D’altra parte, come si è visto, la Cassazione (sent. n. 22059/2007) ha escluso che i procuratori regionali possano “agire davanti al giudice ordinario avvalendosi degli uffici del pubblico ministero presso i tribunali” in quanto “una simile facoltà avrebbe dovuto formare oggetto di espressa previsione”, che non sembra possa desumersi dall’art. 59 della legge n. 69/2009.

Se si esclude tale possibilità, rimane un’unica via per ammettere la *translatio* e cioè consentire alla p.a. danneggiata di riassumere, dinanzi al giudice civile, il giudizio iniziato dal p.m. contabile dinanzi alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti che ha denegato la propria giurisdizione. Vero è che permane l’ostacolo della diversità delle parti attoree, ma che potrebbe essere superato tenendo conto delle seguenti circostanze:

- a) Il p.m. agisce anche a tutela degli interessi concreti e particolari della singola p.a.
- b) La p.a. danneggiata è destinataria del risarcimento richiesto dal p.m. contabile.

In conclusione, il potere di azione della p.a., “compresso” nei limiti di un mero, eventuale intervento adesivo dipendente nel processo contabile per l’azione esclusiva del p.m., attraverso la norma in esame, sarebbe destinato a “riespandersi” in tutta la sua latitudine una volta che il giudizio instaurato dal p.m. dinanzi alla Corte dei conti per il risarcimento del danno subito dalla stessa p.a. si concluda con la sentenza di difetto di giurisdizione del giudice contabile a favore del giudice civile, con le modalità e secondo le forme previste per quest’ultimo giudizio, rimanendo salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda originaria, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute e con la possibilità di utilizzazione delle prove raccolte dal p.m. come argomenti di prova.

Nel caso inverso in cui il giudice ordinario abbia declinato la propria giurisdizione a favore della Corte dei conti, a rigore la p.a. attrice dovrebbe riassumere il giudizio dinanzi al giudice contabile, ma a tale soluzione si ritiene osti la presenza del p.m. contabile il quale “persegue la realizzazione della pretesa risarcitoria come unico soggetto abilitato ad esprimere la volontà autonoma di adire il giudice per conseguire tale realizzazione” (Corte dei conti a

ss.rr. n. 6/2003). Non rimane, quindi, che l'altra alternativa della riassunzione a carico del p.m. contabile, pur con tutte le difficoltà derivanti dal rispetto del termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della pronuncia per la riproposizione della domanda, da conciliare con gli altri termini previsti nel processo contabile per il tempestivo deposito dell'atto di citazione, preceduto dalla fase preprocessuale.

Quale che sia la soluzione che verrà adottata in giurisprudenza, resta ferma l'imprescindibile esigenza della puntuale applicazione della norma, espressione di fondamentali canoni di civiltà giuridica volti all'effettiva tutela giurisdizionale attraverso il conseguimento di una pronuncia che definisca il merito della controversia. Né vanno trascurati i vantaggi per l'attore che derivano dalla riassunzione o prosecuzione del giudizio, sul piano sostanziale, processuale ed, in particolare, sul piano probatorio.

Roma 1° settembre 2012

Antonio VETRO

(Presidente on. Corte dei conti)