

SUL CONTRASTO TRA GIUDICATI

di *Pietrangelo Jaricci*

Un recente parere della Sezione I del Consiglio di Stato, n. 4638/2011 del 7 dicembre 2011 (Presidente ed estensore G. Barbagallo), ha affrontato il problema dell'esistenza di due diverse pronunce contrastanti, passate in cosa giudicata, emesse da due distinti organi di giustizia amministrativa a seguito di altrettanti giudizi riguardanti la stessa materia del contendere ed i medesimi soggetti.

A tale ultimo proposito, è opportuno ricordare che la giurisprudenza ritiene che sono parti del giudizio, nei cui confronti fa stato l'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato, non soltanto quelle contro le quali la domanda sia stata formalmente proposta, ma anche quelle che, pur non dirette destinatarie della domanda stessa, non siano estranee alle questioni decise ed abbiano partecipato al giudizio con piena possibilità di far valere eccezioni e deduzioni contrarie a tutela dei propri interessi.

In via preliminare, la Sezione ha valutato positivamente l'ammissibilità del quesito formulato dalla Regione Lazio riguardante, come detto, l'esecuzione di due sentenze, intervenute in anni diversi, che la vedono coinvolta.

Ad avviso della Sezione, un contenzioso giurisdizionale, ormai esaurito, pone un problema di carattere generale, originato da una anomalia nell'esercizio della giurisdizione, onde si è ritenuto che il servizio di tutela della giustizia nell'amministrazione - che il Consiglio di Stato è chiamato a svolgere in sede consultiva - richiede che, nella fattispecie di cui trattasi, il parere doveva essere espresso.

Tale conclusione, a dire il vero, suscita qualche perplessità, potendo la questione - non trattandosi di attività normativa ovvero amministrativa provvedimentale *stricto sensu* di considerevole impatto sociale - essere risolta (si spera) dal

servizio legale regionale o, quantomeno, dalla burocrazia dell'ente.

Né sembra confortare l'iniziativa regionale il parere n. 30/80, reso dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato nel lontano 24 aprile 1980 (in *Cons. Stato*, 1981, I, 947), dove si riconosce l'esigenza di assicurare alle Regioni la possibilità di avvalersi degli organi dello Stato cui spetta istituzionalmente la funzione consultiva, "intesa come funzione di ausilio tecnico-giuridico indispensabile per indirizzare nell'alveo della legittimità e della buona amministrazione *l'attività di amministrazione attiva*". Sulla stessa lunghezza d'onda sembra essersi posto recentemente il Presidente del Consiglio di Stato quando, in occasione della Relazione sull'attività della giustizia amministrativa per l'anno 2012, a proposito della funzione consultiva, ha parlato di "meccanismo preventivo di garanzia della legittimità dell'azione di tutte le componenti dello Stato-istituzione", "con possibilità di estenderla [*è una promessa o una minaccia?*] ai Tribunali amministrativi regionali".

Ma non v'è chi non veda che altri problemi rivestono una rilevanza prioritaria tra i quali, *in primis*, la necessità del contenimento dei tempi occorrenti per la definizione delle controversie, oggi assolutamente inaccettabili e che rischiano di allontanare sempre di più il cittadino dalla giustizia.

Tornando alla odierna vicenda, a ben vedere, è fuor di dubbio che la Regione Lazio, nella presente vicenda, abbia scelto la via più comoda e più sicura.

Ciò premesso, la Sezione, recependo la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, ha correttamente ritenuto che la risposta all'indicato quesito deve essere formulata sulla base del principio secondo cui, nel caso di coesistenza di due giudicati tra loro inconciliabili, va data la precedenza all'ultimo quando le pronunce riguardino l'identico oggetto e siano state emesse tra le medesime parti (Cass., Sez. III civ., 21 dicembre 1983, n. 7530, in *Foro it.*, 1985, I, 2384, con nota di A. Proto Pisani, *Note in tema dei limiti soggettivi della sentenza civile*; Id., Sez. II civ., 2 giugno 1990, n. 5166, in *Giur.it.*, Mass. 1990, 673).

In altri termini, ove sulla stessa questione si siano formati due giudicati contrastanti, al fine di stabilire quale dei due sia prevalente occorre fare riferimento al criterio temporale, nel senso che il secondo giudicato deve prevalere sul primo,

sempre che la sentenza più recente, contraria ad altra precedente passata in giudicato, non sia sottoposta a revocazione (Cass., Sez. I civ., 26 febbraio 1998, n. 2082): impugnazione consentita soltanto quando tale seconda decisione non abbia pronunciato sulla eccezione di giudicato (Cass., Sez. lav., 29 agosto 1986, n. 5311, in *Giur.it.*, Mass. 1986, 911; Id., Sez. II civ., 25 gennaio 1993, n. 833, *ivi*, Mass. 1993, 80; Id., Sez. lav., 27 gennaio 1993, n. 997, *ivi*, 89).

Tale principio trova, altresì, applicazione quando il conflitto sia circoscritto ad una questione preliminare, comune alle due controversie (Cass., Sez. I civ., 18 ottobre 1990, in *Giur.it.*, Mass. 1990, 1140).

Ora, ciò che è impedito dall'autorità del giudicato non è una nuova sentenza *de eadem res* (G. Pugliese, *Giudicato civile-diritto vigente*, in *Encicl. dir.*, XVIII, Milano, 1969, 835), bensì una sentenza difforme: difformità che l'ordinamento consente di rimuovere con il rimedio della revocazione ex art. 395, n. 5, c.p.c., purchè non si tratti di decisioni di mera legittimità sulle quali si forma solo il giudicato in senso formale essendo estraneo all'oggetto di tali sentenze l'accertamento della situazione giuridica sostanziale che è, invece, contenuto nelle pronunce di merito (Cass., Sez. un. civ., 30 aprile 2008, n. 10867, in www.diritto24.ilsole24ore.com).

Pertanto, non intervenendo il rimedio straordinario della revocazione, la sentenza seconda in ordine di tempo - come costantemente ribadito dalla Corte di cassazione - costituendo la *regula iuris* del caso concreto, partecipa della natura dei comandi giuridici e, quindi, si rende applicabile il principio stabilito dall'art. 15 delle preleggi (così, esplicitamente, la indicata pronuncia delle Sezioni unite), con conseguente prevalenza delle statuizioni di quest'ultima.

D'altra parte, anche la dottrina (per tutti, E. T. Liebman, *Manuale di diritto processuale civile*, II, 4^a ed., Milano, 1981, 449; in termini dubitativi, E. Redenti, *Diritto processuale civile*, II, rist. 2^a ed., Milano, 1957, 492) è pervenuta ad analoga soluzione, precisando che, se una sentenza è soggetta a revocazione ai sensi del citato art. 395, n. 5, significa che è viziata e che il giudice doveva, se avesse avuto notizia della cosa giudicata, decidere diversamente. Conseguentemente, solo il decorso dei termini per l'impugnazione rende il vizio inoperante e lascia in vita la

sentenza, destinata a prevalere su quella precedente.

Per concludere, il parere in esame ha fatto puntuale applicazione della richiamata giurisprudenza della Corte di cassazione, pur permanendo fondati dubbi circa l'ammissibilità della richiesta avanzata dalla Regione.