

IL REGOLAMENTO DI COMPETENZA NELL'ORDINAMENTO DELLA GIUSTIZIA CONTABILE

di Massimiano Sciascia

Ogni ordine giurisdizionale è caratterizzato dall'assegnazione a ciascun ufficio giudiziario di complessi di poteri cognitivi e decisionali, costituenti le competenze, che sono tra di essi ripartiti in ragione di diversi criteri, quali la materia, il territorio, determinate funzioni specifiche, il grado.

In tale quadro due uffici giudiziari possono affermare o negare la propria competenza al riguardo di una medesima vicenda, determinando così un conflitto positivo o negativo; in entrambi i casi il conflitto è qualificabile come positivo, se gli uffici giurisdizionali coinvolti affermano la propria potestà decisionale sulla stessa controversia; negativo, se tali uffici negano o rifiutano la propria cognizione sul medesimo procedimento.

Inoltre il conflitto può essere reale, se effettivamente è affermata o negata la competenza sulla medesima vicenda da due giudici appartenenti allo stesso ordine giurisdizionale; mentre risulta virtuale se un solo giudice afferma o nega la propria competenza al riguardo e l'altro giudice, prima di pronunciare nel senso opposto, solleva il conflitto.

Nell'ordinamento della giustizia contabile la competenza a risolvere tali conflitti è attribuita all'organo di vertice del sistema, ossia alle sezioni riunite in sede giurisdizionale, attraverso il meccanismo del regolamento.

Questo è diretto a dirimere preventivamente, nell'impostazione del nuovo Codice della Giustizia Contabile, solo conflitti virtuali di tipo negativo - cioè allorquando, in seguito alla ordinanza che dichiara l'incompetenza del giudice adito, la causa è tempestivamente riassunta davanti ad altro giudice, il quale a sua volta, se ritiene di essere a sua volta incompetente, richiede d'ufficio il regolamento di competenza.

Sono esclusi quindi da tale rimedio i conflitti reali e di quelli di tipo positivo - questi ultimi si determinano allorquando vi sia stata pronuncia di un giudice affermativa della propria competenza (es. sezione centrale) nell'ambito di un giudizio che penda anche innanzi a diverso giudice (es. Sezioni Riunite per questione di massima), che, ove ritenga di essere competente sul punto, non può fare a meno di sollevare anche d'ufficio il conflitto virtuale positivo, in ordine alla ripartizione della competenza tra giudici appartenenti all'ordine della Corte dei conti.

Invero il nuovo Codice della Giustizia Contabile, nel prevedere solo il conflitto negativo di competenza territoriale da sollevarsi d'ufficio, lascia fuori il conflitto positivo, nonché i casi di competenza funzionale non territoriale e l'iniziativa autonoma delle parti.

Il regolamento sollevato sia d'ufficio che ad istanza di parte non costituisce assolutamente un mezzo di impugnazione, mancando ancora la seconda pronuncia di incompetenza.

Ma un'interpretazione costituzionalmente orientata può condurre ad allargare l'ambito del rimedio, che costituisce una tutela immediata per le parti in causa¹.

¹ Così, con riferimento all'iniziativa delle parti, anche P. Della Ventura nel commento all'art.118 CGC in *"Il codice della giustizia contabile"* a cura di A. Gribaudo, 2017, Maggioli ed.

Non può infatti escludersi che il regolamento sia richiesto da una delle parti la quale — non condividendo la designazione del giudice presso cui si è dovuto riassumere il processo — porti direttamente la questione con ricorso innanzi alle Sezioni Riunite per la risoluzione.

Inoltre, anche se i casi più ricorrenti afferiscono certamente alla competenza territoriale, non possono essere dimenticati quelli di carattere funzionale, che si presentano anche di carattere positivo.

Infatti, parimenti il giudice d'ufficio ovvero le parti possono avere interesse a sollevare direttamente la questione di competenza sulla base di un conflitto meramente potenziale, laddove non vi sia altro rimedio, trattandosi di giudizio pendente presso una sezione d'appello, come ad esempio può verificarsi nella suddivisione della competenza funzionale tra le sezioni centrali e quella d'appello per la regione Sicilia, ovvero presso le sezioni riunite stesse in sede di risoluzione di questioni di massima, allorché il giudice d'appello ritenga di poter intervenire al riguardo ².

Non possono costituire oggetto del regolamento le ordinanze a contenuto "ordinatorio" del processo ³ e le pronunce rese ex art. 669-*septies*, co. 1°, CPC ⁴, in ragione della loro natura strumentale e provvisoria⁵; possono invece essere impugnate con lo strumento del regolamento di competenza le ordinanze con cui il giudice dispone la sospensione del processo.

Il giudice del processo sospeso può autorizzare il compimento di atti che ritiene urgenti ed adottare misure cautelari (*cit.co.3°*).

² C. conti SS.RR. 16 dicembre 1998 n. 5/99/C.C. est. Sciascia.

³ Cass. 14 aprile 1966 n. 940; 16 aprile 1966 n. 955 al riguardo del caso inverso.

⁴ C. conti SS.RR. 28 luglio 2006 n. 8/QM, est. Di Salvo, in *Riv. C. conti*, n. 4/2006.

⁵ Cass.ord. 1 aprile 2004 n.6485

Il regolamento è comunque ammissibile al di là della forma della pronuncia sulla competenza.

L'ordinanza che propone d'ufficio il regolamento di competenza territoriale dispone la rimessione del fascicolo d'ufficio alla segreteria delle sezioni riunite ed è comunicata alle parti costituite che possono, nei venti giorni successivi, depositare nella segreteria delle sezioni riunite memorie e documenti (art.120 co.1° CGC).

Tale ordinanza di rimessione, ancorché emessa dal giudice di primo grado, non è impugnabile in appello innanzi alle sezioni centrali, nemmeno sotto il più limitato aspetto di sindacare la sussistenza dei presupposti per il deferimento della questione di massima, tanto più che con il deferimento de quo il processo si sospende, con conseguente nullità degli atti processuali posti in essere successivamente ⁶.

Nel caso che sia la parte a non condividere l'attribuzione di competenza, questa può chiedere alle Sezioni Riunite — entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza — che si pronuncino sulla questione (art.47 CPC).

Detta istanza assume la forma di ricorso sottoscritto dal difensore o dalla parte eventualmente costituitasi personalmente; esso deve essere notificato alle altre parti che non vi hanno aderito e quindi depositato presso la segreteria delle Sezioni Riunite. Entro cinque giorni dall'ultima notifica, la parte proponente deve chiedere alla segreteria della sezione innanzi a cui pende il processo che il fascicolo sia rimesso alla segreteria delle Sezioni Riunite, ed entro venti giorni dalla stessa data deve depositare in segreteria il ricorso con i

⁶ In tal senso v. C.conti SS.RR. 16 dicembre 1998 n. 5/99/C.C. est. Sciascia, che ha affermato l'inammissibilità dell'appello di un'ordinanza del genere e quindi l'incompetenza delle sezioni centrali al riguardo.

documenti necessari. Le controparti hanno la stessa possibilità, nei venti giorni successivi alla notifica, di presentare memorie al riguardo.

Dal giorno di presentazione dell'istanza il processo è sospeso *ope legis*, mentre dal giorno di comunicazione dell'ordinanza ovvero da quello di notifica del ricorso, decorre il termine di venti giorni entro cui le parti possono depositare memorie difensive e documenti nella segreteria delle Sezioni Riunite.

Il ricorso per regolamento di competenza concernente l'ordinanza di sospensione del giudizio deve essere notificato, a cura della parte che lo propone, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che ha sospeso il processo (art.120 co.2° CGC)⁷.

Il regolamento è pronunciato con ordinanza (art. 121 co.1° CGC) a seguito di pubblica udienza, in cui sono ascoltate le parti presenti nel giudizio *a quo* nonché il procuratore generale, nel termine ordinario di sessanta giorni dalla conclusione della camera di consiglio nella quale è stata deliberata ed è comunicata alle parti a cura della segreteria (*cit.co.2°*).

Il P.G. agisce sia nella sua funzione di supremo garante della legalità e sia quale figura magistratuale tributaria di poteri di stimolo e di vigilanza in ordine all'attività del giudice contabile, anche quindi nei giudizi pensionistici in cui il P.M. non sia stata parte processuale.

⁷ La parte che propone l'istanza, nei venti giorni successivi alla notificazione, che nel caso di pluralità di parti decorre dall'ultima notificazione, provvede al deposito del ricorso (art.120 co.3° CGC).La segreteria della sezione giurisdizionale davanti alla quale pende il processo sospeso trasmette il relativo fascicolo alla segreteria delle sezioni riunite (*cit.co.4°*).Il presidente, con decreto da emanarsi entro dieci giorni dal deposito, fissa la data dell'udienza di discussione e contestualmente assegna alle parti un termine non inferiore a venti giorni per il deposito di memorie e documenti (*cit.co.5°*).Il decreto di fissazione dell'udienza di discussione è comunicato alle parti a cura della segreteria delle sezioni riunite (*cit.co.6°*). Ove si ritenga di estendere il rimedio, si determinano le seguenti varianti procedurali. Se la causa pende innanzi alle stesse Sezioni Riunite in sede di risoluzione di questione di massima, queste con ordinanza sospendono il giudizio e sollevano contestualmente il conflitto positivo virtuale di competenza innanzi alle Sezioni Riunite, ancorché in diversa composizione, al fine di garantire la terzietà del decidente rispetto alle parti in contrasto.

Con la pronuncia le Sezioni Riunite stabiliscono il giudice competente, adottano tutti i provvedimenti necessari per la prosecuzione del processo innanzi al giudice dichiarato competente, tra cui l'eventuale dichiarazione di nullità di provvedimenti giudiziari emanati sull'erroneo presupposto della propria competenza al riguardo, e, ove necessario, operano la rimessione in termini.

La riassunzione della causa innanzi alla sezione dichiarata competente deve aver luogo nel termine perentorio di tre mesi (art. 122 co.1° CGC) decorrenti dalla comunicazione dell'ordinanza di regolamento. Vengono così fatti salvi gli effetti sostanziali e formali della domanda originaria ai fini di decadenze e preclusioni. Nel caso di mancata riassunzione in termini, il processo in ogni caso si estingue (art.122 co.2° CGC).

Se sono le stesse Sezioni Riunite a sollevare d'ufficio il conflitto e questo si risolve nel senso della spettanza ad esse della competenza contestata, non si rende necessaria la riassunzione di parte, in quanto lo stesso consesso fissa direttamente l'udienza di trattazione della questione di massima avanti a sé.

La pronuncia delle Sezioni Riunite è vincolante per la sezione così individuata, salvo che il processo si estingua per mancata riassunzione; nel qual caso la sezione dichiarata competente delle Sezioni Riunite nel precedente procedimento può declinare la propria competenza.

In pendenza di tale regolamento, la richiesta di misure cautelari si propone al giudice indicato come competente nell'ordinanza che declina la competenza; le misure cautelari perdono la loro efficacia trenta giorni dopo la pubblicazione del provvedimento che dichiara il difetto di competenza del giudice che le ha emanate. Le parti

possono riproporre le domande cautelari al giudice dichiarato competente (art. 20 co.4° CGC).

Il meccanismo del regolamento di competenza per comodità viene ormai utilizzato anche ad altri fini, quali il controllo sulle ordinanze di sospensione dei processi, ancorché con alcune differenziazioni procedurali.

Il pubblico ministero e le parti costituite in giudizio nel quale sia stata disposta ordinanza di sospensione del processo, ai sensi dell'articolo 106 del Codice della giustizia contabile, possono infatti proporre alle sezioni riunite in sede giurisdizionale istanza di regolamento di competenza (art.119 co.1° CGC).

Detta istanza, a carattere impugnatorio, si propone con ricorso sottoscritto dal pubblico ministero ovvero dal difensore che assiste la parte o dalla parte se questa é costituita personalmente (*cit.co.2°*).

Per il resto il procedimento è il medesimo, *mutatis mutandis*, di quello per il regolamento vero e proprio di competenza.