

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

composta dai seguenti Magistrati:

Rita LORETO	Presidente relatore
Quirino LORELLI	Consigliere
Ida CONTINO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul giudizio ad istanza di parte iscritto al n.**21794** del registro di segreteria, riassunto da LOSCHIAVO Francesco, nato a Taurianova (RC) il 29.06.1956, nella qualità di tutore della signora LOSCHIAVO Maria Teresa, nata a Taurianova (RC) il 13.04.1966, rappresentato e difeso dagli Avvocati Raffaella Crocitti e Virginia Nicotera, elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Taurianova (RC), Via De Amicis n. 9;

nei confronti di:

- AGENZIA ENTRATE RISCOSSIONE, in persona del suo legale rappresentante p.t., con sede in Roma Via G. Grezar;
- MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' e DELLA RICERCA, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, presso i cui uffici è domiciliato in Reggio Calabria, Via Plebiscito 15;

Visti gli atti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del giorno 12 marzo 2019, il relatore, gli Avvocati Nicotera e Crucitti per il ricorrente ed il Pubblico ministero nella persona del Sostituto Procuratore generale Giovanni Di Pietro;

Ritenuto in

FATTO

La vicenda trae origine da un giudizio di responsabilità amministrativa (n. 045/R) esitato nella sentenza di questa Sezione giurisdizionale n. 7/1992, con cui il signor LOSCHIAVO Giovanni veniva condannato, in solido con MACRI' Francesco, in quanto riconosciuto responsabile di avere, nella qualità di Preside di un Istituto scolastico di Reggio Calabria, attestato la presenza in servizio dell'insegnante MACRI' per un numero di ore sufficienti ad ottenere il superamento del periodo di prova, mentre in realtà quest'ultimo non aveva conseguito il periodo minimo di presenze in servizio necessario per la immissione in ruolo. Il danno erariale veniva quindi quantificato nelle differenze stipendiali percepite dal MACRI' quale insegnante di ruolo rispetto alla retribuzione che gli sarebbe spettata quale insegnante non di ruolo.

Il LOSCHIAVO decedeva in data 1 marzo 2000 dopo aver pagato un debito erariale di lire 17.190.316, risultando ancora da recuperare il residuo debito di Lire 11.830.273, non avendo l'INPDAP più potuto operare alcuna trattenuta.

Accertato che il complessivo debito residuo rimasto insoluto nei confronti dell'erario statale e rivalutato ammontava ad euro 26.880,37, il M.I.U.R. notificava, in data 9 giugno 2009, atto di intimazione di pagamento ai quattro figli del LOSCHIAVO Giovanni. Gli interessati comunicavano di avere rinunciato all'eredità e che la figlia MARIA TERESA era stata dichiarata interdetta nel 2002 e non aveva accettato l'eredità con beneficio di inventario. Risulta inoltre dagli atti che, su sollecitazione dell'Amministrazione, l'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Farmacisti (ENPAF) di Roma, dal mese di ottobre 2009 ha iniziato ad effettuare trattenute mensili (pari ad euro

80,77) sulla pensione di reversibilità che la stessa LOSCHIAVO MARIA TERESA percepiva da detto ente (cfr. nota n. 3748 del 25.09.2009).

Attesa l'esiguità della somma così recuperata e accertato che la signora Maria Teresa LOSCHIAVO continuava anche a percepire dall'INPDAP la pensione di reversibilità n. 13828046R, alla stessa intestata, in quanto figlia inabile, il Ministero richiedeva all'INPDAP – Direzione Provinciale di Reggio Calabria di procedere al recupero nei suoi confronti del debito accertato a carico del defunto padre, mediante trattenuta sulla pensione indicata. Seguiva il rifiuto dell'INPDAP, che richiamava giurisprudenza di questa Corte dei conti a sostegno della completa separazione ed autonomia delle posizioni pensionistiche del *de cuius* e dei superstiti, precisando che “nel caso in esame non ricorre un illecito arricchimento del dante causa e un conseguente arricchimento degli eredi stessi, così come previsto dall'art. 1 della legge n. 20 del 1994” (cfr. nota n. 21834 del 21.10.2009).

Ciò nonostante, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca procedeva alla iscrizione a ruolo del debito così accertato, ruolo reso esecutivo in data 13.09.2010, ed Equitalia in data 8 novembre 2010 notificava al tutore della signora LOSCHIAVO Maria Teresa, signor LOSCHIAVO Francesco, la cartella esattoriale (n. 09420100024902125) con cui veniva richiesto il pagamento del complessivo importo di euro 29.299,60 a titolo di somme dovute per danno erariale in forza della sentenza di questa Sezione giurisdizionale n. 7/92 emessa nei confronti del defunto padre della LOSCHIAVO Maria Teresa.

Il LOSCHIAVO Francesco, in qualità di tutore, avverso la cartella di pagamento proponeva opposizione all'esecuzione ex art. 615 c. 1 c.p.c., convenendo in giudizio il MIUR e Equitalia ETR s.p.a. (ora Agenzia delle

Entrate – Riscossione) prima dinanzi al Tribunale di Palmi, Sezione distaccata di Cinquefrondi, che con ordinanza depositata il 26 giugno 2013 dichiarava la propria incompetenza territoriale, e poi dinanzi al Tribunale di Reggio Calabria, con atto di citazione in riassunzione del 4 luglio 2013 di opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c., chiedendo in entrambi i casi di accertare e dichiarare:

- l'illegittimità dell'esecuzione avviata con la notifica della cartella di pagamento n. 09420100024902125, in quanto il titolo sotteso alla stessa è già stato azionato per il medesimo credito e, comunque,
- dichiarare le somme non dovute da LOSCHIAVO MARIA TERESA (in quanto le obbligazioni scaturenti dalla sentenza n. 7/1992 sono intrasmissibili agli eredi e la stessa interdetta non è erede) e, in ogni caso, prescritte;
- conseguentemente, annullare o dichiarare inefficace la citata cartella esattoriale, con vittoria di spese.

L'opponente ha in tale occasione precisato l'illegittimità della esecuzione avviata dal Ministero, dal momento che le obbligazioni sorte in capo al *de cuius* e accertate con la sentenza di questa Sezione giurisdizionale n. 7/1992 non erano trasmissibili agli eredi, difettando tutti i presupposti di cui alla legge n. 20 del 14 gennaio 1994, art. 1. Ha, altresì, evidenziato che, in ogni caso, la signora LOSCHIAVO MARIA TERESA non è erede del signor Giovanni, trattandosi di persona dichiarata interdetta con la sentenza n. 681/2002 del Tribunale di Palmi e nei confronti della quale il tutore non ha proceduto alla accettazione di eredità beneficiata, per cui la stessa è solo chiamata all'eredità. La stessa, inoltre, non è neanche in possesso di alcun bene ereditario, e pertanto nel suo caso non può neppure parlarsi di accettazione tacita dell'eredità e, neppure, di indebito arricchimento dell'erede.

Con sentenza n. 1224 del 2018, pubblicata il 30 luglio 2018, il Tribunale di Reggio Calabria accoglieva l'eccezione sollevata dal M.I.U.R. e dichiarava dover essere la Corte dei conti a verificare che l'obbligazione risarcitoria posta a carico del *de cuius* fosse effettivamente sorta a carico dell'erede e dunque ad accertare nei suoi confronti tutti i presupposti della responsabilità amministrativa. Il Tribunale pertanto dichiarava il proprio difetto di giurisdizione a favore della Corte dei conti.

Il signor Francesco LOSCHIAVO, quale tutore della signora Maria Teresa LOSCHIAVO, con il patrocinio degli Avv.ti Raffaella Crocitti e Virginia Nicotera, ha tempestivamente riassunto il giudizio, in data 5 ottobre 2018, dinanzi a questa Sezione giurisdizionale per la Calabria, con ricorso rubricato "ad istanza di parte", provvedendo alle rituali notifiche all'Agenzia delle Entrate – Riscossione e al MIUR, oltre che alla Procura contabile, del ricorso e del decreto di fissazione della odierna udienza.

Il ricorrente in riassunzione ha ribadito la totale carenza, nella fattispecie, dei presupposti tassativamente previsti dall'art. 1 della legge n. 20/1994, non risultando in alcun modo provato, in primo luogo, l'illecito arricchimento del dante causa; anzi risultando chiaramente dal testo della sentenza che i benefici economici sono stati conseguiti unicamente dal Macrì, con conseguente impossibilità per gli eredi, e in particolare per la signora Maria Teresa LOSACHIAVO, di ottenere alcun indebito arricchimento. Per di più, la signora LOSCHIAVO non è in possesso di alcun bene ereditario e risulta semplice chiamata all'eredità, non avendo il suo tutore accettato l'eredità con beneficio di inventario, previa autorizzazione del giudice tutelare, come da procedura prevista per i soggetti interdetti dall'articolo 471 c.c.. In nessun caso, poi, la norma sopra richiamata prevede la possibilità che un soggetto

incapace possa essere considerato erede “*per facta concludentia*”, come invece argomentato dal Ministero convenuto nel giudizio dinanzi al Tribunale di Reggio Calabria, né tale ipotesi potrebbe reputarsi inverata per la mera circostanza che il signor Francesco LOSCHIAVO, in qualità di tutore della sorella, abbia proposto opposizione alla cartella esattoriale, in quanto l’art. 471 c.c. esclude che il rappresentante legale dell’incapace possa accettare l’eredità in modo diverso da quello prescritto. Per tuziorismo difensivo, la difesa del ricorrente in riassunzione ha ribadito l’eccezione di prescrizione già ritualmente proposta dinanzi al giudice dell’esecuzione.

Il ricorrente ha concluso chiedendo a questa Sezione giurisdizionale di:

- accertare la intrasmissibilità della responsabilità contabile amministrativa (*rectius*, del debito da essa scaturente) in capo alla signora LOSCHIAVO Maria Teresa, quale chiamata all’eredità del sig. LOSCHIAVO Giovanni, essendo carenti i presupposti tassativamente previsti dall’art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994;
- accertare la illegittimità della pretesa erariale nei confronti della signora LOSCHIAVO Maria Teresa;
- condannare il Ministero alla restituzione dei ratei di pensione di reversibilità già trattenuti in forza di pregresse azioni esecutive, il tutto con rivalutazione monetaria e interessi dal dovuto al soddisfo;
- in ogni caso condannare i resistenti al pagamento delle spese e competenze difensive del presente giudizio, da distrarsi in favore dei procuratori costituiti, i quali dichiarano di aver anticipato le prime e non riscosse le seconde.

Con nota prot. n. 955 del 13 febbraio 2019 il MIUR ha depositato presso questa Sezione giurisdizionale la comparsa di costituzione prodotta

dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria dinanzi al Tribunale di Palmi, a cui si è riportata, che nel merito ha ritenuto la controversia infondata, poiché il debito, già accertato con sentenza esecutiva, è entrato nel patrimonio del *de cuius* prima del suo decesso e la signora LOSCHIAVO avrebbe accettato l'eredità del padre per *facta concludentia* derivanti, tra l'altro, dalla contestazione nel merito dell'*an debeat*.

L'Agenzia delle Entrate Riscossione non ha depositato memorie.

Alla pubblica udienza del giorno 12 marzo 2019, i difensori della signora LOSCHIAVO, avvocati Nicotera e Crocitti, hanno riepilogato le proprie doglianze insistendo per l'accoglimento del ricorso. Il pubblico ministero, nella persona del Sostituto procuratore generale Giovanni Di Pietro, ha riconosciuto la insussistenza delle condizioni per poter agire esecutivamente nei confronti della signora Maria Teresa LOSCHIAVO.

DIRITTO

Il Collegio deve in primo luogo verificare se nella fattispecie all'esame possono ritenersi sussistenti i presupposti della *translatio iudicii*.

Come noto, l'art. 59 della legge n. 69 del 2009, cui è speculare l'art. 17 del codice della giustizia contabile, ha introdotto l'istituto della *translatio iudicii*, rimedio processuale idoneo a trasferire il giudizio dinanzi al giudice contabile, o altro giudice ritenuto munito di giurisdizione, nell'ipotesi in cui il giudice ordinario (o altro giudice) abbia pronunciato sentenza declinatoria di giurisdizione e le parti, nel termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato di detta sentenza, abbiano riassunto il processo dinanzi al giudice

indicato come munito di giurisdizione, con salvezza degli effetti processuali e sostanziali della domanda come originariamente proposta.

Una volta investito della causa riassunta, il giudice c.d. *ad quem* eredita la causa nello stato in cui è stata “abbandonata” dal primo giudice, e, qualora si ritenga a sua volta privo di competenza a conoscere della causa, non può spogliarsi della giurisdizione di cui è stato investito se non sollevando, d’ufficio, conflitto negativo di giurisdizione nella prima udienza fissata per la discussione del merito, come previsto al terzo comma dell’art. 59 già citato e successivamente riprodotto dall’art. 17 c.g.c., al comma 3.

Occorre pertanto verificare prioritariamente se, nella specie, si sono verificati tutti i presupposti per potere ritenere sussistente la *translatio iudicii*, e ciò in quanto anche il regolamento d’ufficio rappresenta un potere ufficioso che il giudice può esercitare purché la causa sia stata riassunta nei tempi e nei modi previsti dal codice di rito. (Cass. S.U., ord. n. 20687/2018).

Va pertanto in primo luogo accertata la tempestività della riassunzione o riproposizione della domanda, che va effettuata entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della sentenza che ha declinato la giurisdizione.

Nella specie tale termine risulta rispettato, poiché la sentenza del Tribunale di Reggio Calabria che ha declinato la giurisdizione è stata depositata il 28 luglio 2018 ed il giudizio risulta tempestivamente riassunto dinanzi a questa Sezione giurisdizionale in data 5 ottobre 2018. Lo stesso è stato poi rubricato dinanzi a questa Sezione come giudizio “ad istanza di parte” di cui all’art. 172, lett. d) del c.g.c.

Riscontrata la tempestività del ricorso, deve quindi accertarsi se la riassunzione sia avvenuta, oltre che nei tempi, anche nei modi previsti dal legislatore.

Questo istituto, infatti, come osservato dalle Sezioni Unite della Cassazione, consente la migrazione da una giurisdizione ad altra giurisdizione della medesima domanda, la quale resta “cristallizzata nei medesimi termini della domanda originaria” (cfr. pure Corte conti, sez. III centr., n. 464/2018).

Si richiama in proposito la decisione delle Sezioni Unite della Cassazione (n. 23596/2010) per la quale *“il processo iniziato davanti ad un giudice, che ha poi dichiarato il difetto di giurisdizione, e riassunto nel termine di legge davanti al giudice, indicato dal primo come dotato di giurisdizione, non costituisce un nuovo ed autonomo procedimento, ma la naturale prosecuzione dell’unico giudizio per quanto inizialmente introdotto davanti a giudice carente della giurisdizione”*.

E’ pur vero che, ai sensi del comma secondo dell’art. 59, *“la domanda si propone con le modalità e secondo le forme previste per il giudizio davanti al giudice adito in relazione al rito applicabile”*.

Tuttavia tale regola, per come ha chiarito la Suprema Corte, tende a disciplinare le ipotesi nelle quali la migrazione del giudizio avvenga tra ambienti processuali diversi, per i quali pertanto, più che di riassunzione, il legislatore parla di “riproposizione” della domanda, nel senso che la stessa debba essere conformata al diverso ambito processuale nel quale il giudizio deve proseguire, con le modifiche rese necessarie dalle diversità di rito e di poteri delle due giurisdizioni in rilievo (Cass. 9130/2011; Corte conti, sez. III app. n. 464/2018).

E' il caso, ad esempio, della migrazione da un regime prevalentemente impugnatorio ad un regime esclusivamente cognitivo del rapporto. Ma, anche in ipotesi di riproposizione della domanda, l'adattamento deve avvenire nei limiti dell'*emendatio* della domanda originaria, poiché, ove la modifica coincida con una vera e propria *mutatio libelli*, non sarebbe più sussistente l'identità della controversia, e dunque verrebbe meno il primo istituzionale presupposto della *translatio iudicii*.

Si pone quindi il problema di individuare quali siano i confini entro i quali può esplicarsi la *emendatio libelli* nella *translatio iudicii*.

Al riguardo la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione ha sempre sostenuto che l'*emendatio libelli* è ravvisabile quando essa non incide né sulla *causa petendi* (ma solo sulla interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto) né sul *petitum* (se non nel senso di meglio quantificarlo per renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere), mentre costituiscono "*mutatio libelli*", come tali inammissibili, quelle modificazioni della domanda che si realizzano, ad esempio, quando si avanzi una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un *petitum* diverso e più ampio oppure una *causa petendi* fondata su situazioni giuridiche non prospettate prima, ed in particolare su di un fatto costitutivo differente, così ponendo al giudice un nuovo tema di indagine e spostando i termini della controversia, con l'effetto di disorientare la difesa della controparte ed alterare il regolare svolgimento del processo (Cass. 1585/2015; 12621/2012; 17457/2009; 17300/2018). In definitiva, le numerose decisioni in materia hanno sempre qualificato la *mutatio libelli* come modifica degli elementi oggettivi – *petitum* e *causa petendi* – della domanda iniziale.

Ebbene, applicando tali consolidati principi alla fattispecie concreta all'esame di questo Collegio, non si ravvisa quella identità di domanda che costituisce l'altro indefettibile presupposto per potere affermare l'ammissibilità della *translatio iudicii*.

E difatti, dal confronto dei due atti di citazione in riassunzione, emerge che le due domande di presentano sostanzialmente differenti. Ciò in quanto nella domanda formulata dinanzi al Tribunale ordinario viene richiesto di accertare l'illegittimità, per carenza dei presupposti, dell'esecuzione avviata con la cartella di pagamento; di annullare o dichiarare inefficace la citata cartella esattoriale e, comunque, dichiarare le somme non dovute dalla LOSCHIAVO Maria Teresa e in ogni caso prescritte.

Nella citazione in riassunzione dinanzi a questo Giudice, oltre alla richiesta di accertare l'intrasmissibilità della responsabilità contabile amministrativa della LOSCHIAVO quale chiamata all'eredità per carenza dei presupposti, e dunque l'illegittimità della pretesa erariale, viene introdotta anche una ulteriore domanda, volta ad ottenere la condanna del Ministero alla restituzione dei ratei di pensione di reversibilità già trattenuti (dall'ENPAF) in forza di pregresse azioni esecutive, maggiorati della rivalutazione monetaria e degli interessi dal dovuto al soddisfo. Si è in presenza dunque di una modifica del *petitum*, inteso come provvedimento richiesto (l'illegittimità dell'esecuzione e l'annullamento della cartella esattoriale dinanzi al giudice *a quo*, l'illegittimità della pretesa erariale e la condanna del Ministero alle restituzioni dei ratei di pensione dinanzi al giudice contabile). Né si è in presenza di una diversa qualificazione giuridica dello stesso fatto, ma dell'accertamento di due fatti diversi e diverso appare anche il *petitum* sostanziale, cioè il bene della vita che si intende tutelare.

Anche dal punto di vista soggettivo, si deve rilevare che la domanda in riassunzione dinanzi a questa Corte introduce la richiesta di restituzione di ratei pensionistici che sono stati trattenuti dall'ENPAF, così avanzando una pretesa non fatta valere dinanzi al primo giudice e che andrebbe estesa anche all'istituto previdenziale, che in realtà è rimasto assente nel giudizio dinanzi al tribunale ordinario, con ampliamento della platea dei soggetti convenibili.

Né a migliori conclusioni – nel senso di riconoscere la sussistenza nella fattispecie dei presupposti della *translatio iudicii* – questo Giudice ritiene di poter addivenire seguendo il recentissimo mutato orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte in tema di confini tra *mutatio* ed *emendatio libelli*.

Con la sentenza n. 22404 del 2018 le Sezioni Unite hanno inteso dare continuità al cambio di indirizzo in tema di *mutatio* ed *emendatio libelli* introdotto dalla Cassazione con la pronuncia n. 12310 del 2015, ed hanno ribadito che vanno considerate domande “modificate” ammissibili quelle che non possono essere considerate “nuove” nel senso di “ulteriori” o “aggiuntive”, trattandosi pur sempre di domande, anche diverse, che però non si aggiungono a quelle iniziali ma le sostituiscono e si pongono pertanto, rispetto a queste, in un rapporto di *alternatività*. In termini più generali, la *mutatio libelli* consentita può riguardare anche gli elementi identificativi oggettivi della stessa (*petitum* e *causa petendi*) a condizione che essa, però, riguardi la medesima vicenda sostanziale dedotta in giudizio con l'atto introduttivo o comunque sia a questa collegata e rispetto alla quale la domanda modificata sia legata da un rapporto di connessione “per *alternatività*”, nel senso che l'attore - implicitamente rinunciando alla

domanda così come inizialmente prospettata - mostri chiaramente di ritenere la domanda, così come modificata, più rispondente ai propri interessi e desiderata rispetto alla vicenda sostanziale ed esistenziale dedotta originariamente in giudizio, e senza che per ciò solo si determini la compromissione delle potenzialità difensive della controparte ovvero l'allungamento dei tempi processuali. In definitiva, secondo l'interpretazione proposta dalla Suprema Corte, la domanda "modificata" sostituisce la domanda iniziale e non si aggiunge ad essa (Cass. S.U. n. 12310/2015).

Ebbene, esaminando le richieste conclusionali del tutore della ricorrente dinanzi a questo Giudice, il Collegio rileva che la richiesta di condanna del Ministero alla restituzione dei ratei di pensione di reversibilità già detratti dall'ENPAF a seguito di precedente azione esecutiva costituisce domanda del tutto nuova ed ulteriore, la quale non si pone in rapporto di alternatività con la domanda come inizialmente proposta dinanzi al giudice ordinario, poiché si evince chiaramente dalla prospettazione attorea che l'interessata non intende sostituire questa ultima domanda a quella inizialmente proposta, bensì intende cumulare le due richieste, replicando anche dinanzi a questo Giudice l'iniziale richiesta di accertamento della carenza dei presupposti per ritenere sussistente la trasmissibilità della LOSCHIAVO nel debito del *de cuius*, derivato da pregressa condanna risarcitoria di questa Sezione e quantificato in euro 26.880,37 ed aggiungendo l'*ulteriore e diversa richiesta* di condanna del Ministero alle restituzioni di quanto indebitamente detratto sul trattamento pensionistico di reversibilità sempre a seguito dell'asserita successione della LOSCHIAVO nel debito del defunto padre.

Da quanto esposto consegue che il Collegio non ravvisa, nella specie, la sussistenza dei presupposti per ritenere verificatasi la *translatio iudicii*, non

operando nel presente giudizio la migrazione della identica domanda (o anche della domanda modificata ma in rapporto di alternatività con quella originaria) già fatta valere dinanzi al giudice ordinario.

Da tale affermazione deriva quale necessaria conseguenza che questo Giudicante non è più vincolato ad esperire il rimedio del conflitto negativo di giurisdizione dinanzi alle Sezioni Unite della Cassazione per dichiarare – come in effetti è costretto a dichiarare – il proprio difetto di giurisdizione a conoscere della presente fattispecie.

Prima di chiarire le ragioni di tale diniego di giurisdizione occorre precisare che il giudizio in questione è stato rubricato quale giudizio ad istanza di parte poiché, nell'ambito di tale categoria, l'art. 172 c.g.c. alla lettera d) prevede una ipotesi residuale di giudizi attivati su iniziativa della parte interessata, fra i quali si ritiene compreso il giudizio tendente al mero *accertamento negativo di responsabilità* allorché vi sia uno specifico interesse ad agire.

Si tratta di un giudizio di cognizione attivabile nell'ambito delle materie di contabilità pubblica, riconducibile al particolare *genus* della c.d. *actio negatoria* della responsabilità amministrativo-contabile, definita dall'ordinamento nell'ambito degli "altri giudizi ad istanza di parte" di cui alla lettera d) dell'art. 172 c.g.c. e che, in alcuni casi, è stato attivato dai privati interessati anche al fine di ottenere, come nella specie, l'accertamento della insussistenza dei presupposti per la trasmissibilità del debito del *de cuius* agli eredi, cui hanno fatto seguito pronunce di accoglimento del giudice contabile (Sez. Calabria, n. 655/2009; Sez. Puglia n. 2076/2008; Sez. I appello, n. 69/2012; Sez. II appello, n. 676/2015).

Tuttavia il Collegio ritiene di dovere, più correttamente, condividere le diverse conclusioni cui sono addivenute altre pronunce di questa Corte (cfr. Sez. I

centr., sentenze n. 199/1988 e 36/1994; Sez. giur.le Lazio n. 902/2014) le quali hanno chiarito che l'accertamento negativo della responsabilità amministrativa, di cui all'art. 58 del r.d. 1038/1038, (ora art. 172 c.g.c.) è ammissibile “nelle ipotesi in cui a carico dell'istante sia stato elevato, in sede amministrativa, addebito per danni o mosse intimazioni di pagamento da parte dell'Amministrazione, o quando la responsabilità dello stesso, nei suoi riflessi patrimoniali, sia stata accertata in sede giurisdizionale, pur se in un processo *diverso* da quello contabile”. “In tali e consimili casi è la reale capacità dei menzionati atti a sostenere l'azione di responsabilità del Procuratore regionale che sostanzialmente rende concreto, attuale ed immediato l'interesse del ricorrente ad un'*anticipazione del giudizio*, il cui promovimento sarebbe di pertinenza esclusiva dell'Organo requirente, onde pervenire ad una declaratoria di insussistenza degli elementi costitutivi di quell'azione”.

L'accertamento negativo è quindi subordinato alla dimostrazione, da parte del soggetto richiedente, di un concreto interesse: in questo contesto, tale condizione è stata ravvisata qualora sussista l'esigenza di protezione del profilo morale dell'interessato, “per i riflessi che anche la mera pendenza di un addebito in sede amministrativa comporta nella gestione delle relazioni del ricorrente sia nel contesto familiare che in quello collegato all'ambito lavorativo e professionale” (cfr. Sez. Emilia-Romagna, sent. n. 1139/2006).

E' stato, altresì, sostenuto che la possibilità, in via eccezionale, che la parte privata azioni siffatto giudizio innanzi a questa Corte non confligge con il principio secondo cui il potere di azione per l'accertamento della responsabilità amministrativa è istituzionalmente demandato in via esclusiva all'Ufficio del Pubblico Ministero contabile nell'interesse dell'Erario.

L'ammissibilità dell'*actio negatoria*, in questo quadro, è collegata alle coniugate esigenze del giusto processo e del procedimento giurisdizionale ragionevolmente concluso in tempi rapidi, in sostanza consentendo al soggetto interessato di essere propulsore e *anticipatore* di un risultato che altrimenti rimarrebbe pendente, in quanto condizionato all'esercizio dell'azione da parte della Procura della Corte dei conti.

Dalle suesposte argomentazioni il Collegio reputa di dovere trarre la conclusione che tale giudizio ad istanza di parte, proprio in virtù della natura cognitoria che lo caratterizza, sia attivabile al fine di verificare l'insussistenza dei presupposti della responsabilità amministrativa nei confronti dei privati *prima ancora che sia iniziato il giudizio di responsabilità*, non potendo lo stesso trovare concreta applicazione allorché l'istanza sia avanzata, come nella specie, a fronte di contestazioni riconducibili alla *fase esecutiva* di un giudizio di responsabilità già definito.

Ciò chiarito, il Collegio giunge a doversi determinare per il diniego di giurisdizione avendo preso atto, pienamente condividendoli, di recentissimi pronunciamenti della Suprema Corte proprio su questioni di diritto del tutto identiche a quella oggetto dell'odierno giudizio. Ci si riferisce alla sentenza delle Sezioni Unite n. 19280 del 19 luglio 2018, cui ha fatto seguito, integralmente recependo i principi di diritto in essa affermati, la sentenza della Sezione I civile della Cassazione n. 30856 del 29 novembre 2018.

In entrambi i casi, formatosi il titolo esecutivo nei confronti del *de cuius*, a carico del quale risulta pronunciata sentenza definitiva della Corte dei conti che lo condanna al risarcimento del danno erariale, l'esattore ha direttamente notificato agli eredi del soggetto condannato le cartelle esattoriali, senza che vi fosse stato preventivo accertamento dell'inverarsi

dei presupposti di trasmissione del debito e gli eredi hanno proposto opposizione all'esecuzione deducendo la mancanza di titolo esecutivo nei loro confronti.

Nelle citate pronunce la Suprema Corte ha innanzitutto ribadito - contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria nella memoria predisposta per il MIUR - che in tema di responsabilità amministrativa, anche quando il debito risarcitorio del pubblico dipendente sia stato accertato dal giudice contabile con sentenza passata in giudicato, la trasmissione del debito agli eredi non è automatica, ma presuppone il preventivo accertamento che il *de cuius* si sia illecitamente arricchito e che anche gli eredi se ne siano giovati, accertamento rientrante nella giurisdizione del magistrato contabile (Cass. 3^a Sez. civ. n. 30856/2018).

Senonché appare decisiva, in punto di giurisdizione, la precisazione in ordine a *quando* siffatto preventivo accertamento deve verificarsi: con la sentenza n. 19280 del 2018 le Sezioni Unite hanno puntualizzato che l'accertamento dei sopra indicati presupposti deve avvenire *“nel giudizio dinanzi al giudice contabile”*. Ancor più chiaramente, la sentenza n. 4432 del 2008 aveva affermato in identica fattispecie: *“...quando non sia rimasta accertata tale circostanza (e cioè l'illecito arricchimento del de cuius e l'indebito arricchimento degli eredi) nel giudizio dinanzi al giudice contabile – il quale (iniziato contro il dante causa) continua nei confronti degli eredi prescindendo da ogni difficoltà di difesa di questi ultimi nei riguardi della contestazione rivolta al loro dante causa deceduto nelle more (Cass. 28 luglio 2004 n. 14178) la definitività dell'obbligazione del pubblico dipendente*

resta strettamente personale e si estingue con la sua morte senza incidere negativamente sulla successione degli eredi”.

E dunque la conseguenza ultima di tale ragionamento è che, qualora - come nella specie - le contestazioni sulla sussistenza di siffatti presupposti per la trasmissibilità del debito siano avanzate solo nella fase esecutiva, “la mancanza di questo accertamento impone alla Corte di cassazione, giudicando sull’asserito vizio attinente alla giurisdizione, di rilevare che proprio l’assenza nei confronti dei pretesi eredi di un titolo debitamente formato in sede propria, *prima dell’esecuzione*, è la ragione che, al contempo, esclude la configurabilità della giurisdizione contabile sull’opposizione esecutiva e giustifica l’accoglimento dell’opposizione stessa” (Cass. S.U. n. 19280/2018, n. 30856/2018).

Ma v’è di più. La Suprema Corte, nei suoi recenti pronunciamenti, sgombera il campo anche da possibili equivoci in punto di giurisdizione scaturenti da una non corretta lettura della precedente sentenza n. 14178/2004, pure citata dall’Avvocatura distrettuale di Reggio Calabria.

Nella sentenza n. 19280/18 si legge infatti: *“Va premesso che non giova a parte ricorrente il richiamo a Cass. S.U. 14178/04, che ha affermato la giurisdizione contabile in una controversia sorta nei confronti di soggetto ritenuto responsabile di danno erariale e che ha portato alla condanna degli eredi. In quel caso infatti non si trattava di giudizio di opposizione all’esecuzione, ma di giudizio di responsabilità, riassunto contro gli eredi per far affermare nei loro confronti la responsabilità discendente da quella del defunto. Ben diverso è il caso odierno, in cui, formatosi il titolo nei confronti del de cuius a carico del quale risulta pronunciata la sentenza definitiva della Corte dei conti, l’esattore ha direttamente notificato agli eredi del soggetto*

condannato le cartelle esattoriali, senza che vi fosse stato preventivo accertamento della esistenza della trasmissione del debito”.

Ebbene, è indiscusso che la controversia instaurata dal tutore della signora LOSCHIAVO dinanzi al Tribunale di Reggio Calabria (poi riassunta dinanzi a questa sezione giurisdizionale) sia stata promossa per far constatare l'assenza dei presupposti per la trasmissibilità del debito del proprio dante causa, e, in via pregiudiziale, per accertare di non essere addirittura erede, non avendo accettato l'eredità con beneficio di inventario quale interdetta (anzi, essendo ormai decaduta da tale facoltà, a distanza di oltre dieci anni dall'apertura della successione) e non essendosi mai trovata nel possesso dei beni ereditari. Quindi, come riconosciuto dalla stessa Avvocatura distrettuale, l'interessata ha attivato un giudizio di opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. volta a far valere l'assenza di un titolo esecutivo nei suoi confronti.

In proposito la Cassazione ha ribadito (sentt. n. 19280/2018; n. 7578/2006) che il presupposto del processo di esecuzione civile è l'esistenza di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile, senza che possano venire in considerazione *profili cognitori* per l'accertamento dell'esistenza di un'obbligazione, con la conseguenza che in punto di giurisdizione non si può profilare altro giudice competente sulla materia e che quando sia posta in esecuzione una sentenza di condanna della P.A., ancorché pronunciata da un giudice speciale, viene introdotta una controversia avente per oggetto un diritto soggettivo, rimessa alla competenza del giudice ordinario, siccome *“non esiste altro giudice competente sulla materia”* (così Cass. S.U. n. 7578/2006).

Donde il corollario che tutte le questioni concernenti il problema se esista o meno un titolo esecutivo possono riguardare soltanto la legittimità dell'esecuzione ai sensi dell'art. 615 c.p.c., ma non la giurisdizione, la quale è attribuita sempre al giudice ordinario nell'esecuzione forzata per crediti di somme di denaro, qualunque sia l'origine di questi e senza che a siffatto principio si sottragga la pubblica amministrazione debitrice (Cass. S.U. n. 7631/1993, n. 12060/1993).

A ciò la Suprema Corte ricollega l'assunto per il quale una simile controversia non può essere devoluta a giudici diversi da quello ordinario, versandosi sempre nell'area del controllo dei limiti interni del potere giurisdizionale, anche nell'evenienza che il giudice dell'esecuzione, interpretando erroneamente il titolo esecutivo, attribuisca beni della vita che solo un giudice speciale avrebbe potuto riconoscere, non differenziandosi, in tal caso, l'errore da quello che potrebbe essere commesso nell'interpretare una sentenza dello stesso giudice ordinario. (sent. n. 7578/2006).

Quanto precede avvalorava l'opinione di questo Collegio in ordine alla erroneità della pronuncia con cui il Tribunale ordinario di Reggio Calabria, quale giudice dell'esecuzione, si è dichiarato privo di giurisdizione sulla controversia. Per contro, dai consolidati orientamenti della Suprema Corte innanzi illustrati deve ritenersi acclarato il principio per il quale, ove sia fatta valere una contestazione *in executivis* - che nella specie è insita nella circostanza che il tutore della LOSCHIAVO ha negato la opponibilità della sentenza nei suoi confronti perché priva dello status di erede e per l'assenza di un titolo esecutivo - la controversia resta nell'ambito della cognizione del giudice ordinario.

Pertanto la Sezione dichiara il proprio difetto di giurisdizione in ordine alla controversia, in favore del giudice ordinario.

La novità delle questioni trattate e la circostanza che solo di recente le stesse siano state definite dalla giurisprudenza delle Corte di cassazione impongono la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria,
definitivamente pronunciando,

- DICHIARA IL DIFETTO DI GIURISDIZIONE del giudice contabile in favore de giudice ordinario.
- Spese di lite compensate.
- Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.
- Così deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio del 12.03.2019.

IL PRESIDENTE ESTENSORE

f.to Rita Loreto

Depositata in Segreteria il 18.06.2019

Il Funzionario

f.to Stefania Vasapollo