

## Procedimenti di cognizione e ADR

---

# ***Legittimazione della parte che ha promosso il giudizio di merito ad esperire il regolamento di giurisdizione: un'ipotesi particolare***

di Massimo Montanari, Professore ordinario di Diritto processuale civile e di diritto fallimentare – Università degli Studi di Parma



Master di specializzazione  
**DIRITTO VITIVINICOLO**  
Disponibile in versione web: partecipa comodamente dal Tuo studio!  
accedi al sito >

Cass., Sez. Un., 10 maggio 2022, n. 15122 - Pres. Spirito – Rel. Giusti

**Giurisdizione – Regolamento preventivo – Legittimazione della parte attrice in sede di merito – Sussistenza – Condizioni** (C.p.c. artt. 41, 367; C.p.a. art. 10)

**Massima:** *"E' consentita e non configura abuso del diritto di difesa la proposizione del regolamento di giurisdizione da parte dello stesso soggetto che abbia adito il giudice dinanzi al quale pende la controversia di merito, allorché, trattandosi dell'impugnativa di un atto amministrativo, il giudice innanzi al quale svolgere quell'iniziativa sia stato previamente individuato dalla Pubblica Amministrazione coinvolta mediante indicazione in calce al provvedimento impugnando".*

### **CASO**

La parte assegnataria di un alloggio di edilizia residenziale pubblica ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Lombardia in vista dell'annullamento, previa sospensione della relativa efficacia, del provvedimento con cui il Comune di Milano aveva decretato a suo carico la decadenza dall'assegnazione per effetto del mancato utilizzo dell'alloggio e della sua cessione a terze persone non autorizzate ad abitarvi. All'esito dell'incidente cautelare, che aveva visto rigettata, anche in appello, l'istanza di sospensiva e alla vigilia dell'udienza per la trattazione nel merito della causa, il ricorrente ha intrapreso le vie del regolamento preventivo di giurisdizione ex artt. 41 c.p.c. e 10 c.p.c., affermando l'appartenenza della controversia alla competenza giurisdizionale del giudice ordinario anziché amministrativo. Nel contestare questo assunto, la controparte pubblica ha dedotto in via preliminare l'inammissibilità dell'esperito regolamento, sostenendo che la scelta di chi abbia richiesto tutela delle proprie ragioni davanti a un determinato giudice di metterne poi in

discussione, dapprima con eccezione di rito (come era stato nella fattispecie) e poi con istanza di regolamento preventivo, la giurisdizione, configurerebbe un autentico abuso del diritto di difesa, siccome dettata da mere considerazioni opportunistiche, in contrasto con il dovere di cooperazione tra le parti ai fini della realizzazione della ragionevole durata del processo.

L'eccezione, però, è stata disattesa dalle Sezioni unite, che, pronunciando nel merito del regolamento, sono pervenute al riconoscimento della sussistenza, nel caso, della giurisdizione ordinaria.

## **SOLUZIONE**

A fronte dell'eccezione di inammissibilità del regolamento sollevata dal controricorrente, la Suprema Corte ha ritenuto di doversi anzitutto richiamare alla propria consolidata posizione in materia, quale articolabile nei seguenti passaggi: *i*) la natura oggettiva dell'interesse all'esatta soluzione della questione di giurisdizione impone di estendere la possibilità di avvalersi dello strumento di definizione preventiva della medesima anche al soggetto che, avendo radicato la controversia di merito presso una determinata sede giudiziale, abbia poi a dubitare della corretta individuazione di quella sede; *ii*) tale possibilità non può tuttavia essergli accordata *ad libitum* ma soltanto sul fondamento di un interesse concreto e immediato alla risoluzione in via definitiva e incontrovertibile della *quaestio* in discorso, in modo da evitare che la sua risoluzione in sede di merito possa incorrere in successive modifiche tali da ritardare la definizione della causa; *iii*) un siffatto interesse è predicabile solamente in presenza di ragionevoli dubbi intorno alla giurisdizione del giudice concretamente adito (*ex multis*, Cass., Sez. un., 26 giugno 2020, n. 12865; Cass., Sez. un., 5 novembre 2019, n. 28331; Cass., Sez. un., 18 dicembre 2018, n. 32727; Cass., Sez. un., 21 novembre 2016, n. 23583; Cass., Sez. un., 2 febbraio 2016, n. 1918; Cass., Sez. un., 25 luglio 2002, n. 10995; Cass., Sez. un., 23 aprile 2001, n. 174; analogamente, seppure nei termini più distesamente spiegati per cui il regolamento sarebbe inammissibile per difetto di interesse ad agire allorché non sussista alcun elemento di fatto o di diritto per possa far dubitare della giurisdizione del giudice adito ovvero nessuna delle parti ne contesti la corretta individuazione, Cass., Sez. un., 10 febbraio 2017, n. 3557; Cass., Sez. un., 25 ottobre 2013, n. 24155; Cass., Sez. un., 30 giugno 2008, n. 17776).

Negata l'opponibilità di impedimenti di principio al regolamento di giurisdizione che sia stato proposto dalla parte attrice nel giudizio di merito, la Corte è venuta allora a soffermarsi sulle censure concretamente svolte avverso quell'iniziativa da parte del controricorrente: ed al riguardo essa ha ritenuto di dover escludere che l'iniziativa valesse ad integrare gli estremi dell'abuso del diritto di difesa che controparte aveva, nell'occasione, denunciato. Ciò sarebbe stato, forse, se la scelta di rivolgersi al giudice amministrativo fosse stata maturata dal ricorrente in via autonoma e senza condizionamenti *ab aeterno*. Ma così non è stato, essendosi trattato di scelta indirizzata o, come ha detto la Corte, "suggerita" e, quindi, indotta, dalla stessa Amministrazione comunale, che, nell'indicare, in calce al provvedimento di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio, modalità e termini della relativa, eventuale, impugnazione, aveva identificato il rimedio all'uopo esperibile nel ricorso al TAR ai sensi del d. lgs. n. 104/2010: un quadro fattuale, ha allora concluso la Corte, sullo sfondo del quale «la

*proposizione del ricorso per regolamento preventivo non è espressione di una incoerente respiscenta a fronte di una, oramai formata, acquiescenza».*

Dato atto, in questo modo, della sussistenza delle condizioni richieste per poter pronunciare nel merito dell'esperito regolamento, le Sezioni unite hanno definito l'incidente in termini perfettamente consonanti all'indirizzo stabilmente seguito sulla questione che ne costituiva l'oggetto. Ed invero, se ai sensi di tale indirizzo, la *potestas iudicandi* del giudice amministrativo sarebbe predicabile soltanto nei casi in cui si controverta dell'annullamento dell'assegnazione dell'alloggio per vizi incidenti sulla fase del procedimento amministrativo che a quel provvedimento abbia dato vita, siccome fase caratterizzata dall'assenza di diritti soggettivi in capo all'aspirante al provvedimento; laddove la giurisdizione ordinaria verrebbe in gioco allorché siano in discussione cause sopravvenute di estinzione o risoluzione del rapporto locatizio, sottratte al discrezionale apprezzamento dell'Amministrazione (così, tutte puntualmente richiamate nella motivazione dell'ordinanza in commento, Cass., Sez. un., 18 febbraio 2021, n. 4366; Cass., Sez. un., 15 gennaio 2021, n. 621; Cass., Sez. un., 12 luglio 2019, n. 18828; Cass., Sez. un., 24 maggio 2019, n. 14267; nonché Cons. Stato, Sez. V, 1° febbraio 2022, n. 684): la pronuncia del supremo organo regolatore della giurisdizione non ha potuto che consacrare l'appartenenza della controversia in atto ai poteri decisori del giudice ordinario, visto che l'Amministrazione comunale, nella fattispecie, non era intervenuta sul provvedimento di assegnazione, bensì sul rapporto scaturito da quel provvedimento, dove si contrappongono diritti soggettivi che il solo giudice ordinario è abilitato a conoscere.

## QUESTIONI

Se l'eccezione di inammissibilità del regolamento di giurisdizione proposto dalla stessa parte che aveva individuato il giudice la cui *potestas iudicandi* risultava poi, in quel modo, posta in discussione, è stata, nell'occasione, respinta dalla Suprema Corte sulla base del rilievo che la scelta, messa concretamente in atto, di adire il giudice amministrativo era stata in certo modo "guidata" dalla stessa autorità amministrativa contro la quale l'iniziativa giudiziale in discorso avrebbe dovuto essere intrapresa, lecito è chiedersi se a identica soluzione il giudice di legittimità sarebbe pervenuto laddove la situazione si fosse presentata a termini invertiti: vale a dire, se, nel decretare la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio, l'Amministrazione comunale avesse invitato il destinatario del provvedimento a far valere le proprie eventuali rimostranze davanti al giudice ordinario e ad essere contestata in via di regolamento preventivo fosse stata, dunque, la giurisdizione di quest'ultimo.

Ragionevole è supporre che anche in questo caso la Corte avrebbe escluso la possibilità di ravvisare, nella condotta del ricorrente, gli estremi dell'abuso del diritto di difesa, visto che pur qui si tratterebbe di un giudice "suggerito" dalla P.A., così da far apparire la scelta di promuovere al suo cospetto la causa di merito come in certa misura condizionata. Ma siamo sicuri che ciò sarebbe bastato per sancire l'ammissibilità dell'esperito regolamento? Qui, viceversa, qualche riserva è doveroso esprimerla, giacché il suggerimento della P.A. di impugnare la comminatoria di decadenza dall'assegnazione davanti al giudice ordinario sarebbe stato perfettamente in linea con la *communis opinio* giurisprudenziale in materia, di

talché nessun elemento atto ad alimentare un ragionevole dubbio circa la giurisdizione del giudice adito sarebbe stato, nella specie, rinvenibile. L'idea insomma, o, se si preferisce, il sospetto, è che, se la presente Cass. n. 15122/2022 ha potuto respingere l'eccezione di inammissibilità del regolamento preventivo proposto dall'attore nel giudizio di merito sulla base della mera considerazione per cui, pur venendo *contra factum proprium*, la condotta di quest'ultimo non sarebbe stata riguardabile alla stregua di abuso dei suoi diritti difensivi, ciò sia stato semplicemente perché la condizione, solitamente richiesta a quel fine, della sussistenza di un ragionevole dubbio intorno alla giurisdizione del giudice adito era stata *a priori* acquisita, vista l'investitura del giudice amministrativo di una causa ove si dibatteva esclusivamente di diritti soggettivi.

Del problema dell'ammissibilità, nella specie, del regolamento, inevitabile, per contro, sarebbe stata una soluzione di segno negativo a muovere sul filo di quell'autorevole impostazione dottrinale che la legittimazione dell'attore nella causa di merito a proporre regolamento di giurisdizione vuole imprescindibilmente legata alla contestazione della giurisdizione dell'organo adito ad opera di parte convenuta: in tal senso cfr., in particolare, Cipriani, *Il regolamento di giurisdizione*, Napoli, 1977, 112 s.; Trisorio Liuzzi, *Regolamento di giurisdizione*, voce del *Dig. disc. priv.*, sez. civ., XVI, Torino, 1997, 517; Dittrich, *Il regolamento preventivo di giurisdizione*, in Id. (diretto da), *Diritto processuale civile*, I, Milano, 2019, 332 s.



Master di specializzazione

## DIRITTO VITIVINICOLO

 Disponibile in versione web: partecipa comodamente dal Tuo studio!

[accedi al sito >](#)