



10108-21

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

FRANCESCO TIRELLI - Primo Presidente f.f. -  
BIAGIO VIRGILIO - Presidente di Sezione -  
ERNESTINO LUIGI BRUSCHETTA - Presidente di Sezione -  
DANILO SESTINI - Consigliere -  
GIACOMO MARIA STALLA - Rel. Consigliere -  
ALBERTO GIUSTI - Consigliere -  
MARCO MARULLI - Consigliere -  
CATERINA MAROTTA - Consigliere -  
MAURO CRISCUOLO - Consigliere -

Oggetto

RIC. CONTRO  
DECISIONI DI  
GIUDICI SPECIALI

Ud. 23/03/2021-CC

R.G.N. 20211/2019

Donato 10.108  
Rep.

C-u

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso 20211-2019 proposto da:

(omissis) , elettivamente domiciliato in ROMA, presso la  
CANCELLERIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso  
dall'avvocato (omissis) ;

**- ricorrente -**

**contro**

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO  
PRESSO LA CORTE DEI CONTI, elettivamente domiciliato in (omissis)  
(omissis) ;

129  
21



- controricorrente -

**nonchè contro**

PROCURA REGIONALE PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA  
CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE LOMBARDIA;

- intimata -

avverso la sentenza n. 751/2018 della CORTE DEI CONTI - II SEZIONE  
GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO - ROMA, depositata il  
24/12/2018.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del  
23/03/2021 dal Consigliere GIACOMO MARIA STALLA;

lette le conclusioni scritte del Procuratore Generale Aggiunto LUIGI  
SALVATO, il quale chiede che la Corte voglia dichiarare il ricorso  
inammissibile.

**Rilevato che:**

§ 1. (omissis) propone un articolato motivo di ricorso per la  
cassazione della sentenza n. 751 del 24.12.2018, non notificata, con la  
quale la Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello, in  
parziale accoglimento dell'appello del Procuratore Regionale per la  
Lombardia, ed in rigetto sia dell'appello principale proposto da (omissis)  
(omissis) i, sia di quello incidentale proposto da (omissis) , ha  
in parte riformato la sentenza n. 239/14 della Sezione Giurisdizionale  
Regionale della Lombardia della Corte dei Conti; con ciò aumentando la  
quota di responsabilità ed il *quantum* risarcitorio (da euro 57.138,06 ad  
euro 91.422,59, oltre accessori) già dal primo giudice posto a suo carico, in  
qualità di consigliere regionale, per l'indebito rimborso eseguito dal gruppo  
consiliare di appartenenza per spese non giustificate con l'esercizio  
dell'attività istituzionale, ed esulanti dal mandato ricoperto (illecito che gli  
era stato contestato in concorso con il (omissis) ed il (omissis),  
nella loro qualità di capigruppo).

§ 2.1 Con l'unico motivo di ricorso il (omissis) lamenta - ex artt.177, co.  
1^, d.lvo 174/16 e 362 cod.proc.civ. - la carenza assoluta di giurisdizione  
della Corte dei Conti (violazione dei limiti esterni di tale giurisdizione) sotto  
i seguenti profili:



- violazione dell'immunità prevista dall'articolo 122, quarto comma, Cost., secondo cui i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni; contrariamente a quanto così previsto, la Corte dei Conti aveva esercitato la propria giurisdizione nonostante che i gruppi consiliari costituissero organi dei consigli regionali e fossero come tali caratterizzati da peculiare ed insindacabile autonomia, anche di spesa;
- insussistenza di un rapporto di servizio o di impiego con la pubblica amministrazione, anche in considerazione del fatto che tanto l'obbligo di rendicontazione annuale e di fine legislatura previsti dalla LR Lombardia n.17 del 1992, quanto l'obbligo di attribuire alla Regione l'attivo a tal momento eventualmente residuante, pure previsto dalla legge regionale in esame, operavano esclusivamente nel rapporto interno ad un corpo legislativo, risultando per contro privi di rilevanza esterna e di suscettibilità di controllo giurisdizionale contabile;
- natura giuridica privatistica dei gruppi consiliari regionali, da intendersi quali associazioni non riconosciute di diritto privato operanti in seno al consiglio regionale, organo dotato di autonomia contabile ed organizzativa in base alla legislazione tanto statale quanto regionale (legge n.853/73, decreto legislativo 118/11, legge regionale 17/92 cit.).

Deduce poi il ricorrente anche l'indebito esercizio da parte della Corte dei Conti di un controllo esteso al merito delle spese e dei rimborsi a favore dei gruppi e dei consiglieri regionali, nonché la prescrizione dell'azione di responsabilità contro di lui proposta, nel dicembre 2013, dalla Procura Regionale, in quanto avente ad oggetto la pretesa illegittimità di istanze di rimborso del 2008-2011.

**§ 2.2** Il Procuratore Generale presso la Corte dei Conti ha depositato controricorso, osservando che:

- il ricorso è inammissibile perché il (omissis) ha dedotto, per la prima volta in questa sede, il difetto di giurisdizione contabile, la cui affermazione fin dal primo grado di giudizio deve ritenersi ormai coperta da giudicato interno;



- il ricorso è comunque infondato, dovendosi richiamare il consolidato indirizzo di legittimità in materia, affermativo della giurisdizione contabile in tema di spese e rimborsi erogati ai gruppi consiliari regionali, stante la natura pubblica sia di questi ultimi sia delle risorse finanziarie provenienti dalla Regione, per loro natura vincolate alle finalità istituzionali tassativamente indicate dalla legge;
- nel caso di specie la sentenza di appello non si è spinta a valutazioni sul merito dell'azione amministrativa, limitando il proprio sindacato alla conformità alla legge degli atti assunti come produttivi di danno erariale;
- palesemente inammissibili sarebbero poi i profili di doglianza concernenti la prescrizione dell'azione di responsabilità e l'affermata legittimità delle spese sostenute, trattandosi di aspetti concernenti i limiti interni del potere giurisdizionale della Corte dei Conti, e come tali sottratti al sindacato sulla giurisdizione da parte della Corte di Cassazione.

**§ 2.3** Il Procuratore Generale presso questa Corte di Cassazione ha concluso per l'inammissibilità del ricorso, posto che:

- per costante indirizzo di legittimità (concernente anche la disciplina della Regione Lombardia qui applicabile) i capigruppo dei Consigli Regionali ed i consiglieri regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, restano tuttavia assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile in ragione della natura essenzialmente pubblicistica sia della funzione da essi svolta, sia delle risorse finanziarie messe a loro disposizione per la definizione degli scopi istituzionali, a nulla rilevando in proposito il principio di insindacabilità di opinioni e voti ex articolo 122 comma quarto Cost.;
- rientra nel controllo giurisdizionale della Corte dei Conti l'accertamento di effettiva inerenza delle spese all'attività del gruppo, oltre che di congruità delle singole voci di spesa ammesse al rimborso;
- va conseguentemente escluso l'ingenerarsi in materia di una sorta di 'autodichia' sottratta a qualsivoglia sindacato da parte della Corte dei Conti, pur in presenza della verifica di rendiconto rimessa dalla legge



Regione Lombardia n. 17 del 1992 (artt.6-8) all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale (Cass.SSUU n. 19171/20 ed altre);

- nel caso di specie, lo sconfinamento in una valutazione sul merito delle spese da parte della Corte dei Conti risulta essere stato solo assertivamente e genericamente dedotto in ricorso, risolvendosi esso, a tutto concedere, nell'affermazione di asseriti *errores in procedendo o in iudicando*, non ricorribili per cassazione.

Il (omissis) ha depositato memoria.

**§ 3.** Il ricorso è ammissibile.

In effetti, la giurisdizione contabile sull'azione di responsabilità in oggetto non risulta essere mai stata contestata prima d'ora, nè questa pregressa contestazione viene in alcun modo riferita e specificata nel ricorso per cassazione. Consta che la giurisdizione contabile implicitamente affermata dal primo giudice non sia stata fatta oggetto di censura in appello né dal (omissis), unico non-appellante, né dagli altri convenuti i quali, pur avendo appellato la sentenza di primo grado (il (omissis) in via principale, ed il (omissis) in via incidentale), non hanno però in quella sede mai contestato la giurisdizione contabile in materia, limitandosi a lamentare la violazione delle leggi regionali n. 34 del 1972 e n. 17 del 1992 sulla responsabilità dei capigruppo, l'avvenuta prescrizione della pretesa risarcitoria, l'insussistenza dei fatti addebitati e dell'elemento soggettivo. Non è dunque casuale che la sentenza impugnata non menzioni in alcun modo la sussistenza di contestazioni delle parti sulla giurisdizione, dandola per pacifica.

Va tuttavia considerato che, diversamente da quanto eccepito dal Procuratore contabile, questa situazione processuale non integra giudicato interno implicito sulla giurisdizione (così da rendere ormai intangibile l'affermazione della giurisdizione adita), dal momento che oggetto del ricorso è l'asserito eccesso di potere giurisdizionale nel quale sarebbe incorsa la Corte dei Conti giudicando su una materia (responsabilità dei consiglieri regionali) sottratta ad ogni sindacato ex art.122, co.4<sup>^</sup> Cost..

E la giurisprudenza di legittimità – in tale ipotesi – esclude la formazione, anzi la stessa configurabilità, di un giudicato implicito sulla giurisdizione.



Si è, anche recentemente, affermato (Cass.SSUU n.19084/20) che un giudicato implicito sulla giurisdizione non è ravvisabile in relazione ad una sentenza del giudice speciale di primo grado che sia astrattamente affetta dal vizio di eccesso di potere giurisdizionale poiché, all'interno del plesso giurisdizionale della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato, un simile vizio non dà luogo ad un capo autonomo sulla giurisdizione autonomamente impugnabile, risolvendosi piuttosto in una questione di merito del cui esame il giudice speciale di secondo grado viene investito con la proposizione dell'appello. Con la conseguenza che l'interesse a ricorrere alle Sezioni Unite può sorgere esclusivamente rispetto alla sentenza d'appello che, essendo espressione dell'organo di vertice del relativo plesso giurisdizionale speciale, è anche la sola suscettibile di arrecare pregiudizio all'integrità della sfera delle attribuzioni degli altri poteri dello Stato.

Nella stessa direzione questa Corte si era già espressa anche con le decisioni SSUU nn.13436/19 e 1034/19, le quali hanno a loro volta posto in evidenza come ai fini della formazione del giudicato, anche implicito, sulla giurisdizione, sia necessaria l'esistenza, nella sentenza di primo grado, di un capo autonomo su di essa impugnabile, ma non impugnato, in appello. Situazione, questa, che non è configurabile in ordine ad una sentenza di primo grado astrattamente affetta da vizio di eccesso di potere giurisdizionale, visto che nell'ambito del plesso giurisdizionale della Corte dei conti o del Consiglio di Stato, l'eccesso di potere che si sia determinato, in ipotesi, nel giudizio di primo grado, dovrà essere corretto con l'perimento delle relative impugnazioni; in modo tale che *"l'interesse a ricorrere alle Sezioni Unite potrà sorgere esclusivamente rispetto alla sentenza d'appello che, essendo espressione dell'organo di vertice del relativo plesso giurisdizionale speciale, è anche la sola suscettibile di arrecare un vulnus all'integrità della sfera delle attribuzioni degli altri poteri, amministrativo e legislativo"* (Cass.SSUU cit.).

**§ 4.1** Il motivo di ricorso è infondato.

Le plurime censure nelle quali esso si articola riguardano profili già più volte affrontati e disattesi da questa corte di legittimità (anche con specifico riguardo alla legislazione lombarda).



In particolare, si è costantemente escluso che il controllo di responsabilità contabile sui consiglieri regionali trovi ostacolo nell'immunità a costoro riconosciuta dall'art.122, co. 4<sup>^</sup>, Cost., ovvero in ragione della natura giuridica (asseritamente privatistica) dei gruppi consiliari.

L'indirizzo interpretativo in esame, che va qui interamente condiviso e che risulta esattamente in termini con la fattispecie dedotta, muove dai seguenti fondamentali argomenti (tra le molte, Cass.SSUU nn. 5589-5590/20; 10768/19 con ulteriori richiami):

- non vi è dubbio che la funzione di autorganizzazione interna del Consiglio Regionale (della quale costituiscono espressione gli atti che riguardano direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi, nonché le modalità di svolgimento dell'attività dell'assemblea) sia assistita dalle guarentigie apprestate dall'art. 122, comma 4, Cost.; ciò a tutela dell'esercizio delle primarie funzioni (legislativa, di indirizzo politico e di controllo) delle quali l'organo regionale di rappresentanza politica è investito, e che l'ordinamento vuole preservare dall'interferenza di altri poteri;
- cionondimeno, questa prerogativa di insindacabilità non comporta l'esenzione dalla giurisdizione in tema di responsabilità dei consiglieri regionali per l'impiego dei contributi ed il maneggio di denaro pubblico, non estendendosi essa all'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, la quale resta invece assoggettata all'ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile, anche in considerazione della non assimilabilità delle assemblee elettive regionali a quelle parlamentari;
- l'assoggettamento della gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità erariale trova giustificazione nel fatto che a tali gruppi, pur in presenza di elementi di origine privatistica connessi alla loro matrice partitica, va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica: sia per la strumentalità della funzione consiliare all'espletamento del ruolo istituzionale dell'organo assembleare, sia per l'origine pubblica delle risorse economiche messe a tal fine a disposizione e la definizione legale della loro destinazione;



- in questo ambito, la Corte dei Conti ha potestà di accertamento giurisdizionale sulla difformità dell'attività di gestione del contributo erogato al gruppo consiliare rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, sicché essa oltrepassa i limiti esterni della giurisdizione contabile solo allorquando investa l'attività politica del gruppo consiliare o le scelte di 'merito' dal medesimo effettuate nell'esercizio del mandato, non certo quando si mantenga nell'alveo di un giudizio di conformità dell'azione amministrativa alla legge, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 20 del 1994;
- diversamente opinando, come affermato anche dal giudice delle leggi nella sentenza n. 235 del 2015, si giungerebbe *"al risultato anormale, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della garanzia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consiglieri regionali"*, così configurandosi in sostanza *"in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata (...) ai parlamentari nazionali"*, ciò in contrasto *"sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)"*;
- appartiene dunque all'alveo della giurisdizione della Corte dei Conti il giudizio di non 'inerenza' delle attività di gestione del contributo erogato ai gruppi consiliari rispetto agli scopi istituzionali, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa; ciò sotto il profilo della congruità e del collegamento teleologico delle singole voci di spesa ammesse al rimborso rispetto alle finalità pubblicistiche dei gruppi;
- queste conclusioni debbono valere pur in presenza di una disciplina legislativa regionale (così la LR Lombardia 17/1992, qui applicabile) che preveda la sottoposizione dei rendiconti di spesa all'approvazione dell'Ufficio di Presidenza, posto che il voto dato in tale sede *"rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e"*





*non già un atto deliberativo che ne costituisca 'ex ante' il titolo giustificativo, conducendo l'opposta interpretazione al risultato, abnorme e contrario alla natura eccezionale della garanzia di cui all'art. 122, comma 4, Cost., di configurare, del tutto ingiustificatamente, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata per i parlamentari nazionali" (Cass.SSUU n.19171/20 cit.).*

**§ 4.2** Orbene, applicando questi consolidati principi al caso in esame, risulta evidente come la Corte dei Conti non abbia qui affatto travalicato i limiti esterni del sindacato giurisdizionale affidatole in materia.

L'affermazione del ricorrente secondo cui la sentenza impugnata avrebbe invece superato questi limiti è formulata in maniera del tutto generica ed assiomatica; totalmente svincolata dai fatti di causa e dallo stesso tenore della sentenza di appello, dalla quale si evince chiaramente – all'esatto contrario - come la pronuncia non abbia in alcun modo riguardato il merito delle spese e dei rimborsi, quanto la sola legittimità dell'azione amministrativa e della natura della responsabilità accertata.

Più in dettaglio, la Corte dei Conti si è pronunciata:

- sulla natura giuridica, parziaria o solidale, della responsabilità erariale dedotta dalla Procura Regionale con riguardo alla posizione tanto del consigliere regionale quanto dei capigruppo;
- sulla mancata prova in giudizio da parte della stessa Procura Regionale (anche in mancanza di un accertamento definitivo in sede penale sulla consumazione del delitto di peculato perpetrato mediante rimborsi per spese illegittime) di un *pactum sceleris* tra i convenuti idoneo a fungere da relazione controllore-controllato e denotante dolo nell'illecito di erogazione dei rimborsi non dovuti e di omesso controllo;
- sul ruolo e la veste giuridica del capogruppo, ritenuta omologabile a quella del funzionario delegato a pagare spese sopra apertura di credito, ovvero all'agente contabile;
- sull'accogliibilità dell'appello del Procuratore Regionale solo in ordine (a parte la maggiorazione accessoria per rivalutazione monetaria ed



- interessi compensativi, non riconosciuti in primo grado) alla misura percentuale dell'apporto interno di responsabilità a carico dei singoli convenuti, fermi restando gli addebiti ed il *quantum* risarcitorio complessivo, come già individuati dal primo giudice;
- sulla infondatezza della eccezione di prescrizione dell'azione erariale eccepita con l'appello incidentale del (omissis), dovendo il relativo termine farsi decorrere, non dalle date di sottoscrizione degli assegni di rimborso al (omissis), bensì dalla data entro la quale l'ufficio di presidenza avrebbe dovuto ultimare la verifica sul rendiconto delle spese, ai sensi dell'articolo 8, primo comma, LR 17 del 1992 cit.;
  - sulla insussistenza dei presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere, come parimenti invocata dall'appellante incidentale (omissis), a seguito dell'avvenuta formulazione alla Regione Lombardia di una proposta risarcitoria transattiva.

Il contenuto prettamente giuridico di queste valutazioni esclude di per sé che la Corte dei Conti abbia oltrepassato il vaglio di legittimità amministrativa per attingere al sindacato fattuale e sul merito delle scelte di spesa; ed è significativo che il ricorrente non sia stato in grado di meglio illustrare questo asserito profilo di sconfinamento giurisdizionale.

Quanto, infine, all'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità ed alla qui nuovamente sostenuta piena legittimità in sé delle condotte contestate, basterà rilevare come si tratti di questioni (peraltro già verificate dal primo giudice con sentenza non appellata dal (omissis)) che non attengono ai limiti esterni della giurisdizione contabile, ma esclusivamente ad *errores in iudicando* ipoteticamente occorsi nell'ambito di quelli interni, così da non poter essere dedotti avanti alla Corte di Cassazione.

Ne segue il rigetto del ricorso; nulla si provvede sulle spese del presente procedimento, in ragione della qualità di parte solo in senso formale in esso assunta del Procuratore Generale presso la Corte dei Conti (tra le tante, Cass. SSUU nn. 11139/17, 2157/21).

**Pqm**  
**La Corte**

Il Cons. rel.



- rigetta il ricorso;
- v.to l'art. 13, comma 1 quater, D.P.R. n. 115 del 2002, come modificato dalla L. n. 228 del 2012;
- dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, a carico della parte ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1 bis dello stesso art.13, se dovuto.

Così deciso nella camera di consiglio delle sezioni unite civili tenutasi in Roma il 23 marzo 2021.

Il Presidente  
Francesco Tirelli

DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
oggi 1.6. APR. 2021



Il Funzionario Giudiziario  
Dott.ssa Sabrina Protti  
*Sabrina Protti*

Il Funzionario Giudiziario  
Dott.ssa Sabrina Protti  
*Sabrina Protti*