



19171-20

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Oggetto

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- PASQUALE D'ASCOLA - Primo Presidente f.f. -
- ANTONIO MANNA - Presidente di Sezione -
- AMELIA TORRICE - Consigliere -
- FRANCO DE STEFANO - Consigliere -
- ANTONIO VALITUTTI - Consigliere -
- ALBERTO GIUSTI - Consigliere -
- ANTONELLO COSENTINO - Consigliere -
- ANTONIO PIETRO LAMORGESE - Consigliere -
- ENZO VINCENTI - Rel. Consigliere -

RIC. CONTRO
DECISIONI DI
GIUDICI
SPECIALI

Ud. 21/07/2020 -
CC

R.G.N. 4806/2019
Romolo
Rep.

C.u.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 4806-2019 proposto da:

(omissis) , elettivamente domiciliata in (omissis)
(omissis) , presso lo studio dell'avvocato (omissis) ,
rappresentata e difesa dall'avvocato (omissis) ;

- ricorrente -

contro

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

224
2020

- controricorrente -

nonchè contro

(omissis) ;

- intimato -

avverso la sentenza n. 397/2018 della CORTE DEI CONTI - SECONDA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE - ROMA, depositata il 26/06/2018. Udata la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 21/07/2020 dal Consigliere ENZO VINCENTI.

RITENUTO CHE:

1. - La Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lombardia convenne in giudizio (omissis) e (omissis), nella loro rispettive qualità di consigliere e presidente del Gruppo consiliare (omissis) del Consiglio della Regione Lombardia, per sentirli condannare, a titolo di danno erariale, al rimborso, in favore della medesima Regione, delle spese sostenute, nel periodo 2008-2010, dalla (omissis), ma ritenute estranee al mandato consiliare ("per le spese di ristorazione non risultavano indicate, né documentate le circostanze attestanti la presunta occasione istituzionale, i soggetti presenti e le finalità di rilievo pubblicistico riferibili al gruppo consiliare; le consistenti spese di cancelleria e stampa ... apparivano ingiustificate alla luce delle dotazioni informatiche, della fornitura di assistenza tecnica, manutenzione ed acquisto di accessori già a disposizione dei consiglieri e forniti dagli uffici"), e rispetto alle quali il (omissis) aveva disposto il rimborso ("in palese assenza di motivazione").

2. - Con sentenza del 16 giugno 2016, l'adita Sezione giurisdizionale, in parziale accoglimento della domanda dell'Ufficio requirente territoriale, condannò la (omissis) al pagamento della somma di euro 8.455,29 e il (omissis) al pagamento della somma di euro 4.227,60, in entrambi i casi oltre interessi dalla sentenza al saldo.

3. - Il gravame disgiuntamente interposto avverso detta decisione dai predetti soccombenti veniva respinto dalla Sezione giurisdizionale centrale di appello della Corte dei conti con sentenza resa pubblica in data 26 giugno

2018, che, peraltro, accoglieva parzialmente l'impugnazione del Procuratore regionale, così rideterminando le somme dovute dalla ^(omissis) in euro 13.528,32, oltre accessori, e quelle dovute dal ^(omissis) in euro 3.382,08, oltre accessori.

3.1. - Il giudice contabile, segnatamente, osservava (per quanto ancora rileva in questa sede) che: a) andavano disattese le eccezioni di difetto di giurisdizione del giudice contabile e di difetto di legittimazione passiva sollevate dal ^(omissis); b) era inammissibile l'istanza di sospensione del giudizio proposta dalla ^(omissis), in carenza di impugnazione del capo di sentenza di primo grado che aveva respinto analoga istanza; c) era inammissibile la richiesta della ^(omissis) di integrazione del contraddittorio nei confronti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, giacché proposta per la prima volta in appello; d) era infondata la censura che lamentava esservi stato un sindacato giudiziale sulle spese del Gruppo consiliare, da ascrivere al "merito amministrativo", in quanto la sentenza impugnata non aveva «operato alcuna valutazione in termini di "opportunità" delle spese sostenute e rimborsate, limitandosi viceversa ad un mero riscontro di legittimità delle stesse rispetto alle prescrizioni normative e regolamentari disciplinanti la materia»; e) era inammissibile, perché proposta solo in grado di appello, l'eccezione di prescrizione dell'azione erariale sollevata dalla ^(omissis); f) era infondata la censura di erronea interpretazione dell'art. 6, comma 2, del regolamento attuativo dell'art. 2 della legge regionale n. 17 del 1992, non disponendo la norma alcuna "presunzione di inerenza della spesa" alle finalità istituzionali, così da rendere sufficiente la "mera allegazione della documentazione comprovante la spesa sostenuta" dal consigliere regionale, essendo invece coerente con la previsione della citata legge regionale (art. 3, comma 4) secondo cui i rimborsi potevano disporsi "per spese adeguatamente documentate"; g) non vi era stata alcuna inversione dell'onere della prova, posta "in capo al percettore", circa l'inerenza della spesa al mandato del gruppo consiliare; h) era condivisibile la decisione di primo grado sulla diniego di ammissione della prova testimoniale richiesta dal ^(omissis); i) sussisteva in capo agli appellanti l'elemento soggettivo della colpa grave; l) era condivisibile la decisione di

primo grado "in relazione alle singole poste di danno" (a tale decisione dovendosi rinviare "ex art. 17 NTA del CGC"), là dove le censure della ^(omissis) sulla pretesa inerenza delle spese alle finalità istituzionali rimanevano "mere asserzioni prive di riscontri obiettivi".

4. - Per la cassazione di tale sentenza ricorre ^(omissis) in base a sei motivi.

Resiste con controricorso il Procuratore generale rappresentante il Pubblico ministero presso la Corte dei conti.

Non ha svolto attività difensiva in questa sede l'intimato ^(omissis)

^(omissis)

CONSIDERATO CHE:

1. - Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dal Procuratore generale della Corte dei conti controricorrente, sul rilievo che il difetto di giurisdizione sarebbe stato sollevato dalla ^(omissis) per la prima volta con il ricorso per cassazione e, quindi, si sarebbe formato il giudicato interno sulla sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti.

A tal riguardo, occorre ribadire che non è configurabile un giudicato implicito sulla giurisdizione, preclusivo del ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in relazione alla statuizione del giudice speciale di primo grado che sia astrattamente affetta dal vizio di eccesso di potere giurisdizionale non specificamente dedotto in sede di gravame, in quanto detto vizio non dà luogo ad un capo autonomo sulla giurisdizione autonomamente impugnabile in appello, ma si traduce in una questione di merito, del cui esame il giudice speciale di secondo grado viene investito con la proposizione del gravame in base alle regole processuali proprie del plesso giurisdizionale di riferimento; pertanto, 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 (tra le altre, Cass., S.U., 11 gennaio 2019, n. 543 e Cass., S.U., 16 gennaio 2019, n. 1034).

2. - Con il primo mezzo è denunciata "Violazione e sconfinamento dei limiti esterni della giurisdizione; eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzione riservata legislatore, per omesso esercizio della giurisdizione e per conseguente mancata erogazione della tutela giurisdizionale richiesta per ragioni non previste dalla legge. Violazione falsa applicazione, con riferimento ai principi di riparto di giurisdizione, attribuzione di poteri ed esercizio del potere giurisdizionale in relazione all'art. 1 L. 20/1994 nonché alla Legge Regionale n. 34/72 e n. 17/92. Punti nn.ri 1, 4, 6, 7 e 10 della Sentenza impugnata. Omessa pronuncia su specifiche questioni".

La ricorrente - premesso che la normativa di settore (e, segnatamente, la legge regionale n. 17/1992) affida all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale la verifica sulla "sussistenza di irregolarità nella redazione dei rendiconti" e, dunque, su "ogni singola spesa posta in essere dai Consiglieri Regionali" - sostiene che, una "volta operata tale verifica, la scelta discrezionale del dirigente di ammettere o meno il rimborso di determinate spese non può successivamente essere oggetto di valutazione di merito e ciò soprattutto da parte della Corte dei Conti", mentre, nella specie, il giudice contabile sarebbe entrato "nel merito di ogni singola spesa, avendo escluso "dal *quantum* contestato in citazione, quelle ammissibili e lecite perché espressamente e documentalmente riconducibili alle finalità istituzionali del Gruppo", senza, peraltro, prendere in considerazione "una serie di circostanze", in riferimento alle "spese per pasti", alle "spese per materiale di cancelleria e per spese postali", nonché emergenti dagli "atti del procedimento penale" in punto di rideterminazione delle "voci di spesa".

2.1. - Il motivo è inammissibile.

2.1.1. - Questa Corte ha più volte affermato (Cass., S.U., 31 ottobre 2014, n. 23257; Cass., S.U., 21 aprile 2015, n. 8077; Cass., S.U., 28 aprile 2015, n. 8570; Cass., S.U., 29 aprile 2015, n. 8622; Cass., S.U., 8 aprile 2016, n. 6895; Cass., S.U., 7 settembre 2018, n. 21927; Cass., S.U., 17 dicembre 2018, n. 32618; Cass., S.U., 16 gennaio 2019, n. 1034) - che la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità

erariale, sia perché a tali gruppi - pur in presenza di elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica - va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica in relazione alla funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, e senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, quarto comma, Cost., non estensibile alla gestione del contributo, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità.

L'accertamento rimesso in tale ambito alla Corte dei conti, affinché non debordi dai limiti esterni imposti alla sua giurisdizione, non può investire l'attività politica del componente (presidente e consigliere) del gruppo consiliare o le scelte di "merito" dal medesimo effettuate nell'esercizio del mandato, ma deve mantenersi nell'alveo di un giudizio di conformità alla legge dell'azione amministrativa (art. 1 della legge n. 20 del 1994).

Pertanto, come precisato dalla citata Cass., S.U., n. 32618 del 2018, in siffatto alveo - e, dunque, nei limiti interni della giurisdizione contabile - rimane la verifica di difformità, compiuta dalla Corte dei conti, delle attività di gestione del contributo erogato al gruppo consiliare rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, così da potersi svolgere in termini di congruità delle singole voci di spesa ammesse al rimborso con riferimento a criteri oggettivi di conformità e di collegamento teleologico con i predetti fini, secondo quanto imposto dal quadro normativo di riferimento.

2.1.2. - Una tale verifica ha compiuto il giudice contabile con la sentenza impugnata in questa sede (cfr. pp. 14/18 e sintesi al § 3.1. del "Ritenuto che"), la quale non ha avuto ad oggetto il "merito" delle spese effettuate - ossia un controllo volto a sindacarne la loro utilità od opportunità -, bensì unicamente la giustificazione della spesa tramite adeguata documentazione della stessa e, quindi, il piano dimostrativo di quel rapporto di correlazione tra spesa stessa e finalità per la quale, normativamente, il contributo viene erogato, che si colloca all'interno dell'anzidetto giudizio di congruità (parametrato a criteri oggettivi),

costituendone, anzi, il presupposto affinché un tale giudizio possa essere espresso.

2.1.3. – Né colgono nel segno le doglianze che intendono accreditare una sorta di autodichia, non suscettibile di alcun sindacato “nel merito” da parte della Corte dei conti, nella verifica rimessa dalla l.r. lombarda n. 17 del 1992 (artt. 6-8) all’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale in punto di regolarità della redazione dei rendiconti, posto che la verifica del giudice contabile non si è svolta, per l’appunto, “nel merito”, ma in termini di valutazione di legittimità della spesa rispetto alle finalità istituzionali del gruppo consiliare, ciò che, del resto, impone(va) la stessa legge regionale n. 17 del 1992 (applicabile *ratione temporis* ai fatti contestati – periodo 2008/2010 – e successivamente abrogata, a decorrere dal 1° luglio 2013, dalla legge regionale n. 3 del 2013, recante essa stessa la disciplina in materia) stabilendo (all’art. 3, comma 4) che i rimborsi disposti dai gruppi consiliari possono riguardare soltanto le spese sostenute dai consiglieri appartenenti al gruppo che siano “adeguatamente documentate”.

2.1.3.1. - In ogni caso, come queste Sezioni Unite hanno già avuto modo di evidenziare (cfr. la citata Cass., S.U., n. 1034/2019), la Corte costituzionale con la sentenza n. 235 del 2015 ha ribadito che, in ordine alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, i capigruppo dei Consigli regionali e tutti i consiglieri regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti). Conclusione, questa, che resta ferma anche in presenza di disciplina regionale (nella specie quella innanzi citata) che preveda l’approvazione dei rendiconti da parte dell’Ufficio di Presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce *ex ante* il titolo giustificativo.

Opinare diversamente – si afferma ancora nella sent. n. 235 del 2015 – condurrebbe “al risultato abnorme, e senza dubbio contrario alla natura eccezionale della guarentigia di cui all’art. 122, quarto comma, Cost., di delineare un’area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in

favore dei consiglieri regionali”, peraltro venendo a configurare, “in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata relativamente a quelle dei parlamentari nazionali”, 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.)”.

Principi, quelli anzidetti, che trovano piena conferma anche nella più recente sentenza n. 43 del 2019 della stessa Corte costituzionale, la quale ha ribadito che «le delibere dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio, quando hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull’attività legislativa di quest’ultimo, sono presidiati dalla garanzia costituzionale dell’autonomia della potestà organizzativa di supporto all’attività legislativa del Consiglio stesso. Quando, invece, hanno natura di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coesenziali, all’organizzazione dell’attività legislativa del Consiglio, si collocano all’esterno di tale autonomia costituzionalmente garantita, pur costituendo legittimo esercizio di un potere. Tale è, in particolare, l’attività di gestione delle risorse finanziarie, che “resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile” (sentenze n. 235 del 2015 e n. 292 del 2001)».

2.1.4. - Sicché, gli eventuali errori commessi dal giudice contabile nel concreto svolgersi dell’anzidetta verifica (come anche quelli dedotti dalla ricorrente – peraltro, affatto genericamente - in guisa di omessa considerazione di circostanze allegare in giudizio) sono da ascrivere, semmai, a violazioni di legge, sostanziale o processuale, concernenti soltanto il modo d’esercizio della giurisdizione speciale e non inerenti all’essenza della giurisdizione o allo sconfinamento dai limiti esterni di essa, su cui soltanto è consentito il sindacato di questa Corte regolatrice (tra le molte, Cass., S.U., 19 luglio 2013, n. 17660, Cass., S.U., 18 maggio 2017, n. 12497).

3. - Con il secondo mezzo dedotta "Violazione e sconfinamento dei limiti esterni della giurisdizione; eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzione riservata legislatore, per omesso esercizio della giurisdizione e per conseguente mancata erogazione della tutela giurisdizionale richiesta per ragioni non previste dalla legge. Punto n. 9 della Sentenza impugnata. Elemento soggettivo dell'illecito".

Il giudice contabile avrebbe errato nell'imputare ad essa consigliere regionale una condotta determinativa di danno erariale sorretta dalla "colpa grave", non potendosi ravvisare nella specie "qualsiasi tipo di colpa".

4. - Con il terzo mezzo è prospettata "Violazione e sconfinamento dei limiti esterni della giurisdizione; eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzione riservata legislatore, per omesso esercizio della giurisdizione e per conseguente mancata erogazione della tutela giurisdizionale richiesta per ragioni non previste dalla legge. Violazione falsa applicazione, con riferimento ai principi di riparto di giurisdizione, attribuzione di poteri ed esercizio del potere giurisdizionale in relazione agli artt. 6, 7 e 8 della Legge Regionale n. 17/92. Punto n. 10.1 della Sentenza impugnata".

Il giudice contabile, alla luce della disciplina dettata dalla legge regionale n. 17/1992 (artt. 6-8), avrebbe errato nell'escludere il "nesso di causalità" tra la condotta posta in essere dall'Ufficio di Presidenza e il danno erariale contestato.

5. - Con il quarto mezzo è denunciata "Violazione e sconfinamento dei limiti esterni della giurisdizione; eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzione riservata legislatore, per omesso esercizio della giurisdizione e per conseguente mancata erogazione della tutela giurisdizionale richiesta per ragioni non previste dalla legge. Violazione falsa applicazione, con riferimento ai principi di riparto di giurisdizione, nonché difetto di pronuncia in relazione agli artt. 342 e 345 c.c. Punto n. 2 della Sentenza impugnata. Sospensione del giudizio".

La Corte dei conti avrebbe errato nel rigettare la richiesta di sospensione del giudizio di responsabilità in attesa della definizione del pendente processo penale a carico di essa consigliere regionale.

6. - Con il quinto mezzo è prospettata "Violazione ed omessa pronuncia in relazione all'art. 345 c.c. Punto n. 5 della Sentenza impugnata. Prescrizione."

Il giudice contabile avrebbe errato a rigettare l'eccezione di prescrizione sollevata da essa appellante.

6.1. - I motivi anzidetti, dal secondo al quinto, sono inammissibili, in quanto con essi si denuncia, all'evidenza, *errores in procedendo* o *errores in iudicando*, il cui accertamento, trattandosi di violazioni endoprocessuali rilevabili in ogni tipo di giudizio, rientra nell'ambito del sindacato afferente i limiti interni della giurisdizione, mentre, come detto (§ 2.1.4, che precede), il ricorso per cassazione contro le decisioni della Corte dei conti è consentito soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione e, quindi, il controllo di questa Corte è circoscritto all'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione stessa.

7. - Con il sesto mezzo si deduce "in merito alla condanna al pagamento delle spese di entrambi i gradi di giudizio".

La ricorrente chiede la riforma del capo di condanna al pagamento delle spese processuali del grado di appello in ragione della cassazione della sentenza impugnata all'esito del presente giudizio di legittimità.

7.1. - Il motivo è da ritenersi assorbito dall'inammissibilità degli altri mezzi, giacché, auspicando una diversa regolamentazione delle spese processuali in sede di merito all'esito favorevole della presente impugnazione, si palesa, invero, come un "non motivo".

8. - Il ricorso va, dunque, dichiarato inammissibile.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese del giudizio di legittimità, sia per la qualità di parte solo in senso formale del Procuratore generale presso la Corte dei conti, sia per la mancanza di attività difensiva della parte rimasta solo intimata.

PER QUESTI MOTIVI

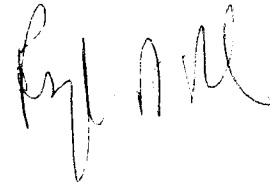
dichiara inammissibile il ricorso.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* del citato art. 13, se dovuto.

6

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezioni Unite Civili della Corte suprema di Cassazione, il 21 luglio 2020.

Il Presidente



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, 15 SET. 2020



Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina PACTTI
Sabrina Pactti

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina PACTTI
Sabrina Pactti