

Doveri di restituzione a carico dei gruppi consiliari regionali e giudizi a istanza di parte: una “felice ibridazione”?

Sommario: 1. *Introduzione. La res litigiosa.* – 2. *Brevi cenni in materia di giudizi a istanza di parte. I profili giurisdizionali.* – 3. *Gli incerti confini dei giudizi a istanza di parte innominati. Rapporto con il giudizio di responsabilità e di conto.* – 4. *L’effettività dei crediti restitutori delle regioni rispetto all’indebito utilizzo dei fondi a favore dei gruppi consiliari.*

1. *Introduzione. La res litigiosa.*

La sentenza qui in commento si caratterizza per un innovativo utilizzo dello strumento processuale rappresentato dal ricorso a istanza di parte “innominato” di cui all’art. 172, lett. d), d.lgs. n. 174/2016 (codice di giustizia contabile). Detta tipologia di azione è stata infatti impiegata, in questa sede, allo scopo di recuperare le somme non riversate al consiglio regionale da un gruppo consiliare, a fronte dell’erogazione dei contributi previsti dalla legislazione regionale a copertura delle spese di funzionamento di tali organi dell’assise regionale (1), ricevendo tale impostazione l’avallo della sezione giurisdizionale territoriale quanto ai profili di competenza giurisdizionale, sebbene la domanda sia stata rigettata nel merito, alla luce del quadro normativo applicabile.

Come accaduto in numerose vicende della specie, la domanda restitutoria della regione si fondava sulle verifiche annuali operate dalle sezioni regionali di controllo sui rendiconti annuali dei gruppi consiliari ai sensi dell’art. 1, c. 10, d.l. n. 174/2012 (2): nel caso che qui interessa, in particolare, era emersa la mancata trasmissione di documentazione all’effettuazione dei riscontri del caso: tale circostanza aveva portato la sezione di controllo a dichiarare l’impossibilità a pronunciarsi sulla regolarità o meno del rendiconto del gruppo consiliare.

(1) Sulla natura giuridica dei gruppi consiliari appare prevalente la tesi che li qualifica, a un tempo, come organi del consiglio regionale e quale espressione del partito politico di riferimento v. Corte cost. n. 1130/1988 e n. 187/1990; Cons. Stato n. 932/1992, Cass., S.U., n. 609/1999. In relazione all’affermazione della giurisdizione della Corte dei conti, quanto alla competenza a giudicare delle ipotesi di responsabilità per sviamento di tali risorse finanziarie dagli scopi prefigurati dall’ordinamento (oltre alla legislazione regionale eventualmente applicabile – nel caso della Regione Lazio, v. la l. reg. 28 giugno 2013, n. 4 – si veda il d.p.c.m. 21 dicembre 2012 emanato in attuazione dell’art. 1, c. 9, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito dalla l. n. 213/2012), si segnalano Cass., S.U., n. 23257/2014; n. 8077/2015; n. 21927/2018.

(2) Su tale forma di controllo intestato alle sezioni territoriali di controllo della Corte, v. in particolare O. Martorana, *Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali*, in A. Gribaudo, R. Patumi, D. Centrone (a cura di), *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici*, Sant’Arcangelo di Romagna, Maggioli, 437 ss.

Azionata innanzi al giudice ordinario la pretesa restitutoria, e a fronte della declinatoria di giurisdizione da parte di quest'ultimo in favore della Corte dei conti, la regione provvedeva a riassumere la controversia innanzi al giudice contabile a norma dell'art. 59, c. 2, l. 18 giugno 2009, n. 69. Scrutinata positivamente (in linea con le conclusioni rese dal pubblico ministero a norma dell'art. 175 (3)) la questione della competenza giurisdizionale, la domanda non è stata accolta alla luce del disposto recato dall'art. 15 l. reg. 11 agosto 2022, n. 16, che ha espressamente escluso l'obbligo di restituzione in commento (a mente della l. reg. n. 4/2013), ove la sezione di controllo abbia (come nel caso di specie) dichiarato l'impossibilità a rendere il proprio giudizio sul rendiconto a causa della carenza della documentazione giustificativa.

2. Brevi cenni in materia di giudizi a istanza di parte. I profili giurisdizionali

Come noto, la categoria di azioni giudiziarie in commento (già disciplinate dagli artt. 52-55 del regolamento di procedura di cui al r.d. 13 agosto 1933, n. 1038) si connotano in considerazione del soggetto titolare all'accesso alla giurisdizione contabile. A differenza, infatti, dei tradizionali moduli di attivazione della giustizia contabile (l'azione del pubblico ministero erariale ovvero il deposito del conto giudiziale da parte dell'agente contabile), in questa sede siamo invece in presenza di una legittimazione ad agire atipica, nella misura in cui chiunque – ove vanti una pretesa afferente alla materia della contabilità pubblica – può ricorrere al giudice contabile.

Tale affermazione, sicuramente corretta in linea di principio (prendendo a riferimento il profilo processuale della titolarità dell'azione), deve essere parzialmente rivista ove si ponga attenzione alla tipologia di posizione soggettiva fatta valere. Il sistema normativo si fonda, difatti, in questo caso su di una sorta di "tipicità limitata", dal momento che, a fronte di categorie di iniziative giudiziarie delimitate quanto alla *causa petendi* (v. ipotesi di cui alle lett. a-c, art. 172, c.g.c.), la lett. d) del codice di rito introduce uno strumento atipico e innominato ("altri giudizi ad istanza di parte,

(3) Il correttivo del c.g.c. (d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114) ha uniformato le disposizioni regolanti le conclusioni che il pubblico ministero è chiamato a rendere nei giudizi in discorso: se, nella versione storica del codice, la disposizione in commento differenziava le modalità di conclusione a seconda del tipo di giudizio a istanza di parte (V. Varone, *I giudizi a istanza di parte – disciplina generale*, in A. Canale, F. Freni, M. Smirondo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 1082), con la riforma del 2019 il legislatore ha optato per un modello uniforme per tutte le azioni in discorso: *ratio* dell'intervento riformatore è stato indubbiamente il riconoscimento, in tutte le tipologie di giudizi, della sussistenza di un interesse erariale di carattere generale tale da rendere necessaria, prima ancora che opportuna, la presenza dell'Attore pubblico, in considerazione del suo ruolo di soggetto chiamato ad agire in posizione terza e neutrale a tutela di interessi generali, come riconosciuto dalla nota sentenza Corte cost. n. 104/1989.

previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato"), con una portata particolarmente ampia, in quanto limitata essenzialmente al collegamento della situazione soggettiva fatta valere in giudizio con la materia della contabilità pubblica: è stato rilevato sovente come, in generale, i giudizi in commento trovino il loro fondamento nell'art. 103, c. 2, Cost. (4) e sul punto si potrebbe essere tentati di aggiungere che la materia onde trattarsi rappresenti altresì attuazione del precetto costituzionale nella misura in cui il codice processuale contabile, richiamando espressamente la materia della contabilità pubblica e collegandosi quindi direttamente alla norma della Carta fondamentale, consente – specialmente per mezzo della clausola aperta *ex lett. d)* – l'ingresso alle pretese di privati innanzi alla giurisdizione della Corte dei conti, ove queste ultime trovino fondamento nella normativa contabile e finanziaria, superando quindi (come detto sopra) un modello di accesso alla giurisdizione basato o su una regola officiosa (caso dei giudizi di conto) ovvero sull'iniziativa della parte pubblica. Per tale via, quindi, il codice (e, prima ancora, il regolamento di procedura del 1933, oggi abrogato) garantiscono l'effettività dei diritti dei singoli cittadini che si basano sul diritto della contabilità pubblica, in un'ottica di attuazione concreta, non solo della giurisdizione contabile, ma anche del diritto di azione *ex art. 24 Cost.*

3. Gli incerti confini dei giudizi a istanza di parte innominati. Rapporto con il giudizio di responsabilità e di conto

Stante quanto precede, si è posta in giurisprudenza (come, del resto, appariva inevitabile) la problematica della corretta perimetrazione delle istanze giudiziarie *ex lett. d)*, con riguardo alle altre forme di giudizi rientranti nella cognizione del giudice contabile, venendo quindi in rilievo una tematica di "limiti interni" alla giustizia contabile, con particolare riferimento ai presupposti per l'esercizio delle varie forme di azione.

In tale ambito, una tematica particolarmente sentita – alla luce anche della giurisprudenza che fa ricadere nell'alveo dei giudizi innominati anche quelli volti a far valere inadempimenti delle convenzioni per il servizio di riscossione, specie da parte dei concessionari (5) – riguarda il rapporto con l'azione di responsabili-

(4) V., per un inquadramento generale, Cass., S.U., n. 5595, e ord. n. 22810/2020, in dottrina, E. Tomassini, *I giudizi a istanza di parte e i giudizi in materia di rimborso di quote di imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali. La proroga della presentazione delle dichiarazioni di inesigibilità da parte degli agenti della riscossione. Problemi di legittimità costituzionale*, in questa *Rivista*, 2020, 4, 74.

(5) Ad esempio, in tema di non riscosso per riscosso v. Sez. I centr. app., 12 luglio 2007, n. 201, in questa *Rivista*, 2007, 4, 75; in punto di mancata formazione dei ruoli e maturazione della prescrizione dei crediti fiscali, Sez. III centr. app., n. 34/2018; in generale per mancata riscossione dell'imposta di

tà amministrativa, in considerazione della legittimazione esclusiva del pubblico ministero erariale ad azionare la pretesa al ristoro del patrimonio dell'ente pubblico danneggiato innanzi alla Corte dei conti (rimanendo impregiudicata la possibilità per l'ente danneggiato di agire autonomamente innanzi al giudice ordinario).

Secondo infatti parte della giurisprudenza (6), proprio in ragione della natura residuale delle azioni giudiziarie in discorso, non sarebbe possibile far valere per tale via situazioni giuridiche che trovano tutela, nell'ordinamento processuale contabile, per altra via: in altri termini, sarebbero inammissibili ricorsi *ex art. 172, lett. d)*, c.g.c. orientati alla condanna per i danni causati al patrimonio degli enti dagli inadempimenti in discorso, perché tale forma di tutela giudiziaria è indebitamente attribuita al pubblico ministero contabile, atteso che in tale caso si verterebbe di un'ipotesi di responsabilità amministrativa derivante dalla violazione (dolosa o gravemente colposa) delle disposizioni che regolano il rapporto di servizio (nel caso di specie, le prescrizioni che regolano l'attività di riscossione).

Non manca, al contrario, un orientamento espansivo (7), che ha inteso operare una distinzione tra le vere e proprie pretese risarcitorie e le azioni con cui si agisce per l'accertamento delle reciproche posizioni di dare e avere derivanti dal rapporto concessorio: in tale ipotesi, l'accertamento di eventuali crediti a favore dell'ente impositore ricorrente non si configurerebbero come poste risarcitorie prettamente dette, ma come poste creditorie strettamente afferenti al rapporto esattoriale e, quindi, all'esercizio della funzione di riscossione dei tributi; senza quindi attingere posizioni soggettive di spettanza processuale esclusiva del pubblico ministero erariale (8).

Al contempo, la giurisprudenza contabile ha ritenuto necessario differenziare anche i ricorsi in parola rispetto ai giudizi di conto di cui all'art. 137 c.g.c. Più in dettaglio, se da un lato la giurisprudenza ha avuto

modo di precisare che l'azione giudiziale onde trattasi non può essere utilizzata quale una sorta di "azione popolare" volta a ottenere una verifica generalizzata dei bilanci delle pubbliche amministrazioni (intesi quali "conti") a beneficio della collettività servita (9); dall'altro, la giurisprudenza pare sostenere – in relazione all'ipotesi dell'accertamento, per via del giudizio onde trattasi, della consistenza dei rapporti di dare-avere scaturenti da relazioni afferenti alla materia della contabilità pubblica – una possibile coesistenza con i giudizi di conto (10), forse anche sul presupposto implicito dato (come detto sopra) dalla sensibile differenza tra presupposti, ambiti ed efficacia dei diversi giudizi.

4. *L'effettività dei crediti restitutori delle regioni rispetto all'indebito utilizzo dei fondi a favore dei gruppi consiliari*

Come si evince dalla lettura della sentenza, la decisione in commento ha inteso dare corso a quest'ultimo orientamento, sul presupposto che il *petitum* azionato dall'ente regionale fosse rappresentato dagli obblighi restitutori scaturenti dalla non ammissibilità a rendicontazione, accertata dalla sezione territoriale di controllo, delle spese indicate nel rendiconto del gruppo consiliare, di cui agli artt. 1, c. 10, d.l. n. 174/2012, cit., e 13 l. reg. 28 giugno 2013, n. 4.

La decisione appare corretta nella misura in cui, da un lato, segue (implicitamente) il condivisibile orientamento (invero, a una teorica condivisa da entrambe le correnti giurisprudenziali soprarichiamate, al netto del *distinguishing* della tendenza più "aperturista") che evita l'indebito ingresso di iniziative risarcitorie sotto le "mentite spoglie" del ricorso in questione (anche al fine di preservare le attribuzioni delle procure contabili, anche tenendo conto delle funzioni – anche di rilievo costituzionale (11) – a queste assegnate e, più in generale, di assicurare la tenuta del sistema delle tutele giudiziali delle posizioni soggettive scaturenti dall'ordinamento contabile e finanziario) e, dall'altro, ammette, sul piano giurisdizionale, il ricorso allo

pubblicità, Sez. II centr. app., 20 luglio 2011, n. 347, *ivi*, 2011, 3-4, 207.

(6) Tra le molte cfr. Sez. II centr. app. n. 10/2022; Sez. giur. Calabria, 8 maggio 2018, n. 69, in questa *Rivista*, 2018, 3-4, 222, e n. 120/2019; Sez. giur. Sicilia n. 887/2022; Sez. giur. Lazio n. 466/2023.

(7) *Ex multis*, Sez. II centr. app. n. 297/2021, n. 39/2023; Sez. giur. Campania nn. 445, 664, 706/2023 (si segnala, in particolare quest'ultima decisione per aver riconosciuto – a seguito di Cass. ord. n. 5569/2023 – la legittimazione all'accesso alla giurisdizione contabile, nelle forme in discorso, anche a una società *in house*).

(8) Sez. giur. Campania sent/ord. n. 791/2021, ha avuto modo di sottolineare come il ricorso in parola potrebbe configurare anche con un'ulteriore attribuzione del pubblico ministero, cioè il diritto-dovere di attivazione del giudizio per resa del conto *ex artt. 141 ss. c.g.c.*, ove il ricorrente utilizzasse il mezzo processuale che ci occupa per ottenere la rendicontazione prevista dalla legge, essendo scaduti i termini di legge per la relativa presentazione.

(9) Sez. giur. Veneto, 13 dicembre, 2019, n. 198, in questa *Rivista*, 2019, 6, 196, che ha giustamente richiamato (al netto delle peculiari modalità di attivazione del giudizio di conto, cioè la costituzione in giudizio officiosa per mezzo del deposito del conto giudiziale), la natura tipica e nominata del giudizio onde trattasi, derivante dalla necessità che sia la legge a determinare il novero dei soggetti tenuti alla presentazione del conto giudiziale, da cui non a caso scaturisce uno specifico iter processuale (quello, appunto, delineato dagli artt. 137-150 c.g.c.).

(10) Sez. giur. Lazio, 21 settembre 2018, n. 489 (in questa *Rivista*, 2018, 5-6, 156, con nota di Morgante, *Giudizi a istanza di parte e obblighi del concessionario della riscossione: rapporti con il giudizio di conto e di responsabilità e con la procedura amministrativa di discarico per inesigibilità*): rimane aperta la problematica posta da Sez. giur. Campania, sent/ord. n. 791/2021, che ha sottolineato l'eventuale problema di coordinamento che si potrebbe porre tra le decisioni rese *ex art. 172 lett. d)* rispetto a un instaurando giudizio di conto relativo alla medesima gestione.

(11) V. Corte cost. n. 104/1989, cit.

strumento processuale in discorso la pretesa sostanziale della regione, in quanto la stessa integra entrambi i requisiti richiesti dalla disposizione del codice di rito (non solo si tratta di un diritto sancito espressamente dalla legge, ma altresì di una situazione soggettiva riconducibile alla materia della contabilità pubblica (12)).

Al netto delle problematiche giuridico-sistematiche poste soprarichiamate e del rilievo che in tale contesto la decisione in commento potrebbe assumere, preme sottolineare a chi scrive che la decisione in commento si segnala anche in relazione alla finalità di assicurare l'effettività dei diritti degli enti regionali rispetto all'indebito utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione dei gruppi consiliari regionali. Ciò, in quanto essa indica il percorso da intraprendere (anche in relazione alla giurisdizione da adire) nel caso in cui il recupero di dette somme non sia avvenuto in via amministrativa (cioè, ove l'ente si sia attivato in tale sede per ripetere le somme, alla luce delle norme del d.l. n. 174/2012 e delle disposizioni regionali), né ove ciò sia stato possibile per il tramite dell'azione di responsabilità amministrativa: si pensi, a titolo di esempio, al caso in cui sia intervenuta la prescrizione ai sensi dell'art. 1 l. n. 20/1994, potendo le amministrazioni regionali beneficiare del più lungo termine prescrizione generale sancito dall'art. 2946 c.c. (13)

ROBERTO FORMISANI

* * *

(12) Sul punto basterebbe richiamare la natura (anche solo parziale, v. *supra*, nota 1) pubblica dei gruppi percipienti e, soprattutto, la funzionalizzazione a scopi di interesse generale delle dazioni a carico del bilancio dei consigli regionali. Si tenga conto che tale ulteriore requisito (cioè, l'attinenza alla materia della contabilità pubblica) è stato introdotto proprio dal codice del 2016 (il regolamento di procedura del 1933 faceva riferimento solo agli "altri giudizi ad istanza di parte, di competenza della Corte dei conti"), nell'ottica, evidentemente, di un più saldo collegamento con le esigenze di ricorso alla giustizia dei singoli e giurisdizione contabile (e, in particolare, anche allo scopo di evitare censure di legittimità costituzionale delle singole disposizioni di legge, per violazione dell'assetto del riparto tra le giurisdizioni posto dal Costituente).

(13) Si tenga conto, inoltre, che in un giudizio della specie non vengono in rilievo le varie limitazioni (ad esempio, in termini di elemento soggettivo, di possibile applicazione del potere riduttivo dell'addebito) all'integrale ristoro dell'erario regionale proprie dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile.