

Com'è noto, l'art. 1, c. 9 ss., d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 ha esteso il controllo della Corte dei conti ai rendiconti annuali delle spese effettuate con i fondi attribuiti ai gruppi consiliari regionali. Nell'esercizio di questa funzione, le sezioni territoriali di controllo pronunciano con deliberazione sulla regolarità dei suddetti documenti, entro trenta giorni dalla loro trasmissione (in mancanza della pronuncia, il rendiconto si intende approvato). Recependo quanto previsto dal c. 9 dell'art. 1 cit., la Conferenza Stato-Regioni ha approvato – con delibera del 6 dicembre 2012 – le linee guida per la compilazione e la strutturazione della documentazione rendicontativa.

Le linee guida, unitamente alle discipline regionali di riferimento, costituiscono il parametro in base al quale le sezioni effettuano il riscontro (anche sotto il profilo formale, di corretta rilevazione dei fatti di gestione e di regolare tenuta della contabilità, ivi inclusa la completezza delle registrazioni e la conservazione dei giustificativi), che si ispira al doppio principio di veridicità e correttezza, ed a quello dell'inerenza delle spese all'attività istituzionale del gruppo (2).

Dalla riscontrata non conformità del rendiconto ai canoni sopra descritti, il c. 11 dell'art. 1 cit. fa discendere l'obbligo di restituire le somme ricevute (3).

Con la sent. n. 61/2014, le Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti hanno chiarito la differenza tra l'obbligo restitutorio gravante sui gruppi consiliari per effetto della declaratoria di irregolarità del rendiconto (o per la sua mancata presentazione), e la responsabilità amministrativa scaturente, per i fruitori, dall'omesso riversamento di quegli emolumenti (4).

La giustiziabilità delle deliberazioni di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari e il giudicato delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione

Sommario: 1. *La fattispecie oggetto di causa e la normativa di riferimento.* – 2. *Le riforme del 2012 e il sistema dei controlli.* – 3. *Il giudicato tra prospettive di esecuzione ed effetti stabiliti per legge.* – 4. *La compensazione del credito restitutorio.*

1. La fattispecie oggetto di causa e la normativa di riferimento

La vicenda fattuale da cui trae origine la sentenza in commento riguarda la giustiziabilità delle pronunce delle sezioni di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, con i suoi corollari processuali. La complessità della fattispecie concreta dedotta in giudizio ha condotto comunque il collegio ad esaminarne diversi aspetti, anche sostanziali (1).

(1) Sullo stesso argomento v. E. Tomassini, *Il difficile cammino delle autonomie territoriali nel riparto competenziale dell'art. 117, c. 2, lett. e), e c. 3, Cost.*, in questo fascicolo, 7.

(2) La sent. n. 9/2015 delle Sezioni riunite giur. in speciale composizione di questa Corte, cui si rinvia, contiene una dettagliata disamina dei parametri codificati nelle linee guida, con particolare riguardo a quello dell'inerenza delle spese all'attività istituzionale. V. sul punto, anche Corte cost. 26 novembre 2014, n. 263, nonché Corte conti, Sez. contr. reg. Basilicata, 6 febbraio 2014, n. 6; Sez. contr. reg. Puglia, 5 marzo 2015, n. 88; Sez. contr. reg. Molise, 20 aprile 2021, n. 23.

(3) La Corte costituzionale, con la sent. 6 marzo 2024, n. 39, ha dichiarato la parziale illegittimità della norma, che nella sua precedente versione faceva conseguire – all'omesso o irregolare rendiconto – la decadenza in radice dal diritto al finanziamento. La Consulta ha rilevato, nel descritto rimedio, “una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue ex lege, [e] non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti”. Con la conseguenza che “Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa”.

(4) Argomentando dall'oggetto della cognizione rimessa al giudice contabile nell'uno e nell'altro caso, hanno “ribadito che altro è il controllo di regolarità sui rendiconti [...], che ha natura di accertamento di regolarità e di conformità meramente documentale (Corte cost. n. 39/2014) e attiene all'atto-

Infatti, è evidente che l'obbligo di riversamento scaturente dall'accertamento della sezione di controllo si distingue dalla responsabilità per la sua omissione, della quale costituisce anzi l'antecedente logico-giuridico. Questa responsabilità, che trova titolo nel credito vantato dalla regione nei confronti dei gruppi che hanno speso maldestramente, può trasferirsi su coloro che quel credito non esigano, o al quale illegittimamente rinuncino, alla stregua dell'ordinaria sistematica del danno da mancata entrata (5).

L'art. 1, c. 12, d.l. n. 174/2012 (così modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91) ammette l'impugnazione delle deliberazioni di irregolarità emesse dalle sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite della Corte in speciale composizione, "con le forme e i termini di cui all'art. 243-quater, c. 5", d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (d'ora in avanti, solo Tuel) (6).

Più in particolare, nel caso in esame si era verificato che la Sezione regionale di controllo per la Calabria aveva accertato, con la deliberazione n. 26/2014, l'irregolarità della rendicontazione presentata da alcuni gruppi consiliari per l'esercizio 2013, dal che era conseguito l'obbligo di restituire gli importi irregolarmente spesi.

Tutti i gruppi attinti dalla declaratoria di irregolarità, tranne due, avevano impugnato la deliberazione davanti alle Sezioni riunite della Corte in speciale

rendiconto; altro è, invece, la valutazione, in termini di liceità, della condotta delle singole persone fisiche costituenti il gruppo, sotto il profilo della sua potenzialità lesiva dell'erario regionale, la quale potrà essere esercitata in materia di giurisdizione di responsabilità". V. anche Cass., S.U., ord. n. 6026/2016, nonché Corte cost., sent. n. 39/2014 cit., che ha identificato i limiti del sindacato della Sezione regionale partendo dalla constatazione che il controllo da essa esercitato è funzionale alla riconciliazione con le risultanze del bilancio regionale. Sotto questo profilo, l'obbligo di restituzione delle somme spese irregolarmente "risulta strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari. [...] sulla base del suddetto nesso di causalità – l'obbligo di restituzione risulta riconducibile alla richiamata procedura di controllo legittimamente istituita dal legislatore".

(5) Sul tema, v. Cass., S.U., ord. n. 23257/2014, con i numerosi richiami ivi contenuti, nonché Corte conti, Sez. riun. giur. n. 30/2014/Qm.

(6) Tale norma, nella sua conformazione originale, è letteralmente riferita alle deliberazioni di mancata approvazione dei piani di riequilibrio pluriennale presentati dagli enti locali, che in quella parte del Tuel (Titolo VIII-Enti locali deficitari o disestati) trovano la propria regolazione. Declinata con riferimento all'esame dei rendiconti, essa prevede che le deliberazioni in questione possono essere impugnate entro 30 giorni – "nelle forme del giudizio ad istanza di parte" – davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, le quali pronunciano nell'esercizio della giurisdizione esclusiva che l'art. 103, c. 2, Cost. attribuisce alla magistratura contabile nella materia, appunto, della contabilità pubblica. In merito all'ampiezza della cognizione rimessa alle Sezioni riunite, con relative precisazioni definitorie, si richiamano le considerazioni contenute nella sent./ord. n. 11/2014 delle suddette Sezioni riunite.

composizione, secondo il procedimento previsto dall'art. 243-quater, c. 5 sopra citato, come richiamato dall'art. 1, c. 12, d.l. n. 174/2012.

Dei ricorsi presentati, due erano stati dichiarati inammissibili dalle Sezioni riunite, in quanto tardivi. Nel merito, erano stati parzialmente accolti i motivi di doglianza proposti dai ricorrenti, riducendosi il *quantum* delle voci irregolari (e quindi l'obbligo restitutorio) con riferimento in particolare alle spese per il personale a progetto.

Con una determina dell'Ufficio di presidenza del consiglio regionale – in ciò supportato dal dirigente del servizio bilancio – gli effetti favorevoli della pronuncia delle Sezioni riunite erano stati estesi anche ai gruppi consiliari che non avevano impugnato la deliberazione della sezione regionale, nonché a quelli che l'avevano impugnata tardivamente. Sicché – per effetto della sostanziale rinuncia al credito vantato dalla regione nei loro confronti – anche questi avevano potuto beneficiare di una riduzione degli importi da riversare.

La locale Procura, aperto un fascicolo sulla vicenda, aveva appurato inoltre che il debito restitutorio residuo dei gruppi (oltre a quello derivante dalla irregolarità anche di parte dei contributi per il 2014, accertata con successiva deliberazione della sezione di controllo) era stato parzialmente estinto mediante la compensazione con un credito (o supposto tale) derivante dai fondi non utilizzati per il personale, nell'esercizio successivo.

Tale compensazione era stata operata – sempre dall'Ufficio di presidenza, su proposta del dirigente del Servizio bilancio – sulla base di una disposizione della l. reg. Calabria, n. 13/2002 (successivamente modificata dalla l. reg. n. 21/2014) che consentiva il descritto meccanismo.

Ritenendo illegittime e dannose queste determinazioni, la Procura aveva perciò citato in giudizio i soggetti che le avevano assunte, oltre al dirigente che le aveva proposte ed istruite, contestando loro non soltanto il danno per le somme autonomamente scomputate ai gruppi non destinatari delle decisioni delle Sezioni riunite, ma anche quello afferente agli importi non introitati per effetto della compensazione.

Il collegio di primo grado aveva accolto la prima domanda attorea, respingendo invece la seconda (quella sulla vicenda compensativa).

Tale ultima statuizione, motivata con l'assenza di colpa grave nella condotta dei convenuti, era peraltro accompagnata da dubbi di costituzionalità sulla legge regionale che permetteva la compensazione, ritenendosi comunque non utilmente "praticabile la prospettazione di costituzionalità, per le particolarità insite nel giudizio di responsabilità amministrativa, limitato al dolo o alla colpa grave da valutare ante factum".

Le ragioni dei contrapposti appelli da cui ha avuto origine la sentenza qui in commento (quello della Procura, incidentale), sono articolate intorno a due questioni: l'estensibilità soggettiva degli effetti del giudizio delle Sezioni riunite, in cospetto di una delibera-

zione della sezione regionale ormai definitiva nei confronti di coloro che non l'avevano impugnata; e la compensabilità del debito restitutorio.

2. Le riforme del 2012 e il sistema dei controlli

In ordine al primo dei due argomenti, le statuizioni del collegio d'appello poggiano sulla tematica dei controlli che, ormai un decennio fa, hanno arricchito il quadro delle attribuzioni rimesse alla Corte dei conti sulla finanza delle regioni (tra gli altri enti), in funzione di garante terzo ed imparziale della stabilità dell'ordinamento finanziario (7).

La giurisprudenza contabile, nonché quella costituzionale e di legittimità (8), negli anni hanno coordinatamente concorso alla sistemazione concettuale di questo rinnovato assetto (9), tracciando altresì il peri-

(7) Volendo tentare una schematizzazione assai sommaria, questo vasto movimento di riforma (già avviato con le disposizioni di cui all'art. 1, cc. 166 ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266, c.d. Finanziaria 2006) ha avuto nuovo slancio con la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto nella Costituzione il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio statale, anche in coerenza con gli accordi di stabilità finanziaria *medio tempore* conclusi dal Paese sul piano europeo. Ne è seguita la legge quadro per l'attuazione del suddetto obiettivo, la n. 243 del 24 dicembre 2012 e, con riferimento alle Autonomie territoriali, anch'esse chiamate a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, il d.l. n. 174/2012. Quest'ultima norma ha introdotto nuove regole sulla finanza ed il funzionamento delle regioni e degli enti locali, rafforzando come detto i poteri di controllo esterno della Corte, nonché i cicli del controllo interno (anche attraverso una modifica del Tuel). Ha introdotto, al contempo, misure specifiche di contenimento della spesa dell'apparato politico. Anche a questa finalità si ispira la norma che stabilisce la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali alle sezioni regionali di controllo.

(8) Per quest'ultima, si richiama l'ampia e dettagliata ricostruzione contenuta in Cass., S.U., n. 22645/2016, che ha respinto un ricorso straordinario promosso ex art. 111, c. 8, Cost. per la declaratoria del difetto di giurisdizione contabile sui ricorsi contro le decisioni di parificazione dei rendiconti regionali. Peraltro, tra la deliberazione della sentenza ed il suo deposito è entrato in vigore il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il nuovo codice di giustizia contabile. L'introduzione della disciplina codicistica per la prima volta ha compendiato, in un *corpus* unitario, le regole ed i principi processuali precedentemente frazionati in una disorganica pluralità di leggi e regolamenti, così come interpretati dalla giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti e della Corte di cassazione in funzione di regolatore della giurisdizione. E così l'art. 11 del suddetto codice ha conferito il crisma normativo all'elenco delle attribuzioni giurisdizionali intestate alle Sezioni riunite (tra le quali rientra quella "nelle materie di contabilità pubblica, [sulle] impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo"), precedentemente basato per lo più su un assetto di assunti giurisprudenziali.

(9) L'espressione più compiuta di questa ricostruzione è costituita dalla sent. n. 39/2014 della Corte costituzionale, pur anticipata dall'ampia giurisprudenza costituzionale che ne ha posto, negli anni, le basi argomentative (si pensi già alla sent. n. 60/2013, sui controlli ex art. 1, cc. da 166 a 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266, ed ai precedenti ivi richiamati). La stessa Consulta vi ha chiarito di aver "ripetutamente affermato (n. 60/2013, n. 198/2012, n. 179/2007), [che] il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è

metro e le regole secondo le quali si esercitano le richiamate attribuzioni (10).

È stato chiarito, tra le altre cose, che le deliberazioni adottate dalle Sezioni regionali nell'esercizio delle sopra descritte funzioni di controllo – "non si configurano [...] come atti emanati da una pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere amministrativo, a conclusione di un procedimento amministrativo, ma si pongono, invero, come atti emanati dalla Corte dei conti nella veste di organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere neutrale di controllo (non qualificabile come potere amministrativo), attribuito in via esclusiva alla Magistratura contabile" (11).

chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (comprehensive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie". La tematica è vastissima, e in questo solco molte riflessioni (giurisprudenziali e dottrinarie) hanno arricchito il panorama speculativo. Senza pretesa di completezza, si richiamano Corte dei conti, Sez. riun. giur., spec. comp., n. 2/2013, n. 11/2014, n. 25/2014, nn. 3 e 9/2019, oltre a Corte cost. n. 60/2013 e n. 40/2014. Sul versante dottrinario, anche qui senza riuscire ad essere esaustivi, v. B. Caravita, E. Jorio, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, disponibile su <www.federalismi.it>, 19 marzo 2014; L. Buffoni, A. Cardoni, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion*, su <www.forumcostituzionale.it> 12 ottobre 2014; N. Mastropasqua, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, in questa *Rivista*, 2013, 1-2, 489; E. Bonelli, *L'incostituzionalità dei controlli sulle Regioni introdotti dal d.l. n. 174 del 2012 (costi della politica versus sana gestione finanziaria alla luce della sentenza n. 219 del 2013)*, in *Giur. cost.*, 2013, 3680-3682; F. Guella, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost.* 39/2014, su <www.osservatorioaic.it>, 1/2014. La matrice di molte riflessioni, nella tematica *de qua*, si può trovare tra gli altri in S. Galeotti, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963, 77 ss.; in G. Berti, L. Tumiatei, voce *Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, 298; nonché in A. Bennati, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, Jovene, 1992, 733. Un'ampia ed assai articolata disamina è condotta da M. Pieroni, S. Oggianu (a cura di), *La Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, febbraio 2015, disponibile su <https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari>.

(10) V., ancora, Corte cost., n. 39/2014, nonché – in tema di rendiconti dei gruppi consiliari – n. 263/2014, nn. 104 e 260/2016, n. 10/2017.

(11) Così, Corte conti, Sez. riun. giur., spec. comp., n. 2/2013 le cui statuizioni, sebbene riferite nel caso concreto alle deliberazioni di mancata approvazione dei piani di riequilibrio pluriennale, sono sovrapponibili alla fattispecie che ne occupa.

Si è ritenuto in altri termini che tali deliberazioni – collocandosi all’esito di un procedimento di natura non amministrativa – contengano un accertamento che ha attitudine a divenire irretrattabile, facendo stato su quanto ivi affermato (12).

L’impugnabilità di questo accertamento davanti alle Sezioni riunite, secondo il modulo dei giudizi ad istanza di parte, costituisce il logico corollario del potenziale “*pregiudizio immediato e diretto* [che il suddetto accertamento può arrecare] *alle posizioni giuridiche soggettive*” di coloro che siano attinti dalla dichiarazione di irregolarità (13).

3. Il giudicato tra prospettive di esecuzione ed effetti stabiliti per legge

Della natura giurisdizionale della pronuncia delle Sezioni riunite non sembrano aver dubitato i convenuti appellanti, e tuttavia la ricostruzione fattuale contenuta nella sentenza qui in commento mostra come essi abbiano ritenuto di poterne estendere soggettivamente gli effetti a chi non ne era stato destinatario, applicando a quel giudizio – con riferimento alla deliberazione della sezione di controllo, su cui insiste – la sistematica del giudicato sull’atto amministrativo. Hanno invocato, in proposito, un precedente del Consiglio di Stato che, nelle loro tesi, assevererebbe la possibilità di questa estensione soggettiva (14).

Esse hanno trovato espressa conferma nella sent. n. 22645/2016 delle S.U. della Cassazione, cit. *supra*.

(12) V., sul punto, la ricostruzione contenuta Corte conti, Sez. riun. giur., spec. comp., n. 7/2018.

(13) In quest’ottica, già prima dell’intervento normativo (di cui al d.l. n. 91/2014) che prevede espressamente l’impugnabilità delle deliberazioni sui rendiconti, le Sezioni riunite avevano recepito le indicazioni della Consulta, la quale aveva ammonito che non rimanessero privi di tutela giurisdizionale gli esiti del descritto controllo (sent. n. 39/2014, cit.). Sul punto, v. tra le altre Corte conti, Sez. riun. giur., in spec. comp., nn. 25 e 57/2014, nonché S. Petrucci, *Le spese dei gruppi consiliari tra giurisdizione e controllo*, in E. F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, Esi, 2018, 1013 e A. Baldanza, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in V. Tenore, *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, 2022, 1641.

(14) Si tratta di Cons. Stato, Ad. plen., n. 4/2019, a parere di chi scrive, in verità, confuta proprio le asserzioni proposte dagli appellanti. In disparte l’oggettiva diversità del dedotto – e cioè un provvedimento della pubblica amministrazione nel caso del giudicato amministrativo, contrapposto all’accertamento di un organo magistratuale indipendente nel caso della deliberazione della sezione di controllo regionale sulla cui impugnazione pronunciano le Sezioni riunite – vi è che la sentenza citata chiarisce che l’estensibilità del giudicato a soggetti diversi da quelli che furono parte del giudizio è ammessa solo quando gli effetti del giudicato stesso siano assolutamente inscindibili con riferimento alle posizioni di costoro. Ipotesi affatto diversa da quella determinata dalla pronuncia delle Sezioni riunite *ex art. 243-quater Tuel* che – riesaminando le poste irregolari del rendiconto, in una *revisio prioris instantiae* che le rimette nella cognizione piena della vicenda contabile esaminata dalla sezione di controllo – conduce all’emanazione di una pronuncia specificamente calibrata sul fatto gestorio dedotto in giudizio. Non

Il collegio d’appello è stato di diverso avviso, chiarendo innanzitutto che “*le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non sono sussumibili nel concetto di pubblica amministrazione e non si pronunciano mediante l’emissione di atti o provvedimenti amministrativi*”.

Inoltre, ha stabilito un approccio sostanziale alle condotte oggetto del giudizio, pur senza sottrarsi alle questioni qualificatorie offerte dalla vicenda di causa, ed ha osservato che “*quel che conta sono gli effetti giuridici e patrimoniali prodotti dalla detta delibera [assunta dall’Ufficio di Presidenza], che in concreto ha realizzato un rimedio alternativo all’impugnazione di fronte alle Sezioni riunite, tra l’altro, in palese conflitto di interessi poiché proveniente controllato*”.

Particolare interesse desta la tesi degli amministratori secondo cui essi – nello scomputare dall’obbligo restitutorio, anche a favore dei gruppi che non avevano impugnato la deliberazione di irregolarità della sezione di controllo, le spese poi giudicate ammissibili dalle Sezioni riunite – avrebbero fatto in realtà “*applicazione di principi di giustizia uguali per tutti trattandosi di contratti identici gestiti direttamente dal consiglio regionale e non dai singoli gruppi*”. Nella prospettiva così dichiarata, dunque, si assume che essi fossero chiamati, più che ad eseguire il *decisum* delle Sezioni riunite, a ripeterne le valutazioni con riferimento alle vicende gestorie (ormai chiuse) dei gruppi consiliari che non ne erano stati destinatari, perché non avevano impugnato la delibera di accertamento sui propri rendiconti (15).

Senonché, oltre a contrastare con la definitività degli effetti prodotti *ex lege* da quella delibera, l’assunto andrebbe vagliato anche alla luce del fatto che al giudizio per la sua impugnazione, davanti alle Sezioni riunite, partecipa il pubblico ministero.

solo, ma il Consiglio di Stato espressamente esclude l’estensibilità degli effetti “*di accertamento della pretesa, ordinatori, conformativi*”, contenuti nel giudicato.

(15) Appare quanto mai appropriata, sulla differenza tra l’attuazione del giudicato amministrativo e le conseguenze dell’accertamento contabile qui in commento, la riflessione di F. Benvenuti, voce *Giudicato (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., 906. Secondo l’Autore, nell’attuazione del giudicato amministrativo, “*la pretesa al giudicato, così come la rinuncia ad esso, [...] è sempre mediata dall’attività amministrativa e quindi dal potere amministrativo, onde il confronto tra la pretesa sostanziale e la precedente sentenza deve sempre passare per un nuovo momento di potere. La ragione è, come ormai si è ripetuto più volte, che il giudizio amministrativo cade su di un atto e non su di un rapporto intersoggettivo*”. È riassunta in queste fondamentali considerazioni la diversità tra le due sistematiche: nel primo caso, la necessità di una riedizione del potere per dare esecuzione alla decisione del giudice; nel secondo, l’automatica indisponibilità della posizione creditoria, che sorge come conseguenza legale dell’accertamento sulla irregolarità del rendiconto. Sotto un secondo profilo, l’oggetto del giudizio: da una parte (quella del giudizio amministrativo), un atto; dall’altra parte (quella dell’accertamento contabile), un rapporto gestorio.

La necessità di quella presenza manifesta invero l'interesse dell'ordinamento (*rectius*, dello Stato) per l'oggetto del giudizio, rappresentato da un credito restitutorio derivante dall'accertata irregolarità di una spesa effettuata con le risorse pubbliche. La presenza del pubblico ministero, in altri termini, si giustifica proprio per l'indisponibilità di quel credito da parte dell'ente regionale (16).

4. *La compensazione del credito restitutorio.*

Infine, con il secondo capo della motivazione, relativo al censurato danno conseguente alla compensazione, il collegio d'appello ha confermato la statuizione contenuta nella pronuncia di primo grado, secondo cui la mancanza dell'elemento psicologico della colpa grave, precludendo la sentenza di condanna, conduceva all'irrelevanza dell'accertamento sulla conformità a Costituzione della l. reg. n. 13/2002 (modificata nel 2014) sulla cui base i convenuti avevano operato (17).

Invero, già la sezione territoriale aveva rilevato come la disciplina regionale inducesse forti sospetti di illegittimità costituzionale. Da una parte infatti – invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato – interveniva sulle modalità di estinzione di un credito pubblico (conseguenza del dovere restitutorio); dall'altra parte, in deroga agli ordinari principi civilistici, consentiva la compensazione di un credito (quello vantato dalla regione per il tramite del consiglio regionale) con ciò che è a ben vedere un altro credito (quello derivante dall'economia di spesa generata dai fondi non spesi nel successivo esercizio). Ciononostante, si era dovuto constatare che le particolari modalità della compensazione erano giustificate proprio “*dalle (invece singole) norme della legislazione regionale*”, con la conseguenza che le incongruenze degli atti deliberativi oggetto delle censure attoree andavano imputate proprio all'anomalia della disciplina di riferimento, escludendo la colpa grave dei convenuti.

LUIGIA IOCCA

* * *

(16) Sul ruolo del pubblico ministero nel giudizio davanti alle Sez. riun. giur. spec. comp., ed in generale sul senso e la connotazione del suo intervento nei giudizi ad istanza di parte, si vedano le conclusioni cui sono giunte le Sezioni riunite in speciale composizione nella sentenza n. 66/2015. Con riguardo, invece, al più ampio spaccato dell'assetto dei rapporti tra le parti nel giudizio sull'impugnazione delle delibere di esame dei rendiconti davanti alla Sez. riun. giur. spec. comp., v. le sentenze n. 32/2014, n. 39/2015 e n. 26/2016.

(17) Si rinvia, *amplius*, alla accurata ricostruzione contenuta nella sentenza di primo grado, n. 569/2019 della Sezione giurisdizionale per la Calabria.