

C.c., art. 2909; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 243-*quater*; d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, art. 1, cc. 9 ss.

*Non è ravvisabile un profilo di immunità costituzionalmente garantita in capo agli organi regionali, come l'Ufficio di Presidenza, quale organo di gestione, avendo anch'essi l'obbligo di rispettare il vincolo di destinazione dei contributi erogati ai gruppi consiliari, vincolo che impone, ai gruppi consiliari che non hanno impugnato la deliberazione della sezione regionale di controllo o la cui impugnazione è stata dichiarata inammissibile perché tardiva, la restituzione al bilancio regionale delle somme dichiarate irregolari, senza possibilità alcuna di rimedi alternativi-elusivi.*

*Esclusa qualsivoglia identità concettuale tra deliberazione della sezione regionale di controllo e atto amministrativo, il giudicato contabile opera solo inter partes ex 2909 c.c., cosicché sono eccezionali i casi di giudicato amministrativo con effetti ultra partes, i quali si giustificano solo grazie all'inscindibilità degli effetti dell'atto o all'inscindibilità del vizio dedotto. (1)*

*Ragioni del decidere – 1.* In quanto proposte separatamente contro la stessa sentenza le impugnative devono riunirsi in un solo processo, *ex art. 184, c. 1, c.g.c.*, al fine di emanare un unitario provvedimento giurisdizionale.

2. Ciò premesso, i gravami delle parti private, contenenti, pur nella diversità dei ruoli, contestazioni sostanzialmente sovrapponibili sono da disaminare congiuntamente e parzialmente da accogliere relativamente al profilo del *quantum* da ristorare; l'appello incidentale del Procuratore regionale è, invece, da disattendere.

2.1. Riguardo alle condotte alle quali è riconducibile causalmente la posta di danno di euro 531.106,77, unico pregiudizio di cui è stata riconosciuta l'ontologica esistenza dalla prima sentenza, per via dell'inadempimento – asseccato con la delibera, ritenuta inescusabile, n. 36 del 10 giugno 2015, dell'Ufficio di Presidenza del consiglio regionale – all'obbligo restitutorio imposto dai cc. 11 e 12 dell'art. 1 d.l. n. 174/2012, si impongono i chiarimenti del collegio a comprova delle affermate responsabilità. La sezione, invero, è tenuta a prendere posizione sulle tesi argomentative sviluppate dagli odierni appellanti, quanto alla permeabilità della delibera n. 36/2015 da esimente politica (aspetto che affiora negli atti difensivi dei consiglieri regionali); alla legittima (ma in termini opinabili) sterilizzazione (presente in tutti gli atti gravatori) dell'obbligo restitutorio della contribuzione pubblica, fruita per spese dichiarate irregolari per il personale a progetto di taluni gruppi consiliari, indotta *ex ante*, attraverso l'estensione degli

(1) Segue la nota di L. Iocca, *La giustiziabilità delle deliberazioni di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari e il giudicato delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione.*

\* \* \*

### Sezione III centrale d'appello

183 – Sezione III centrale d'appello; sentenza 13 aprile 2023; Pres. Zuccheretti, Est. Comite, P.M. Tomasini; G.G. e altri c. Proc. gen.

*Riforma parzialmente Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, 23 dicembre 2019, n. 569.*

**Contabilità regionale e degli enti locali – Gruppi consiliari – Fondi destinati ai gruppi consiliari – Rendicontazione – Irregolarità – Corte dei conti – Controllo di regolarità della sezione regionale – Omessa o tardiva impugnazione della deliberazione di irregolarità – Obbligo di restituzione – Sussiste.**

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 243-*quater*; d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, art. 1, cc. 9 ss.

**Corte dei conti – Deliberazioni delle sezioni regionali di controllo – Identità concettuale con l'atto amministrativo – Esclusione – Giudicato contabile – Operatività.**

effetti e, quindi, dei principi affermati in sentenze passate in giudicato delle Sezioni riunite ovvero con una rivisitazione delle spese medesime in applicazione di principi di “equità”, *ex post* (in sede di giudizio), con l’applicazione dell’istituto della compensazione, previsto al novellato art. 7 l. reg. Calabria n. 13/2002, “sussistendo un importo complessivo e capiente di euro 966.605,81 per poterla operare”, operazione che renderebbe la delibera improduttiva di effetti negativi sulla situazione patrimoniale complessiva dell’ente regione; al valore da assegnare alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo, in particolare alla delib. n. 26/2014, da taluni degli appellanti ritenuta inidonea a produrre effetti giuridici, anche di tipo risarcitorio, in quanto adottata in “difetto di attribuzione”; al significato da attribuire, ai fini dell’eventuale esclusione dell’elemento soggettivo, al parere reso dal dirigente del Servizio legale della Regione Calabria. Si tratta di aspetti decisivi, la cui soluzione nel senso auspicato dagli appellanti potrebbe far venire meno i presupposti della responsabilità erariale.

Orbene, senza addentrarsi in categorie definitorie non richieste dal tema, anche in ragione della circostanza che i ripetuti interventi in sede giurisprudenziale sono privi di univocità, nella giurisprudenza costituzionale prevale una teoria mista che vede i gruppi consiliari quali soggetti associativi privati, chiara proiezione dei partiti politici, e insieme pubblici, laddove si consideri il profilo dell’esercizio delle funzioni istituzionali all’interno del consiglio regionale, rese fattibili dalle risorse finanziarie assegnate a quest’ultimo a carico del bilancio regionale (Corte cost. n. 39/2014). Si tratta, pertanto, di una realtà multiforme e complessa di natura pubblicistica e privatistica insieme, conoscibile, quanto ai risvolti delle condotte gestorie, anche dal giudice contabile nelle sue differenti espressioni funzionali. Invero, in quanto organi strumentali all’attività deliberativa dell’Assemblea regionale, l’approvvigionamento ai gruppi regionali di risorse pubbliche è giustificato dalla necessità di consentire a “ogni consigliere di concorrere all’espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al consiglio regionale” (Corte cost. n. 1130/1988), quindi dalle funzioni di rilievo pubblicistico che gli stessi sono chiamati ad assolvere (Corte conti, Sez. riun. n. 30/2014), in cui però non resta insensibile, perciò sullo sfondo, l’eventuale sottrazione delle stesse a detti fini, circostanza che ha indotto il legislatore a introdurre il sindacato della Corte dei conti nella verifica dell’effettivo utilizzo (c.d. inerenza) della contribuzione pubblica.

Perciò, il potere di spesa dei gruppi consiliari non resta, a motivo della natura delle risorse, privo di conseguenze, anche perché “nel sistema costituzionale non vi è potere senza responsabilità” (Cass. n. 2370/2023). A tale stregua, il d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, all’art. 1, cc. 9, 10, 11 e 12 ha introdotto il potere di verifica delle sezioni regionali di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, con l’intento di rafforzare il coordinamento della

finanza pubblica statale con quella regionale. In breve, il c. 9 dispone che “Ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale”, finalizzato ad assicurare la corretta rilevazione dei fatti gestori unitamente alla regolare tenuta della contabilità; i cc. 10, 11 e 12 disciplinano, invece, la procedura di esame del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo e le conseguenze dell’accertamento e della dichiarazione di non regolarità delle spese in esso rappresentate.

La Consulta con la sentenza n. 39/2014 ha chiarito che “il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme di tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale”.

L’obbligo restitutorio, previsto quale necessaria conseguenza di legge all’esito di quanto accertato dalle sezioni regionali di controllo, ha come finalità quella di garantire l’equilibrio di bilancio, congiuntamente a quella di ripristinare l’equilibrio stesso, ove lesa da spese non adeguatamente documentate (profilo della veridicità), non riferibili alle finalità istituzionali dei gruppi o irragionevoli (con riferimento alla entità e proporzionalità), per ciò stesso suscettibili di inficiare la regolarità del rendiconto.

Per detta ragione, l’art. 1 d.l. n. 174/2012 ha previsto che la competente sezione regionale di controllo si pronunci sulla regolarità contabile del rendiconto, ascrivendolo nell’ambito dei controlli di carattere esterno, svolti da un organo magistratuale terzo e neutrale, sulla sana gestione finanziaria delle regioni. La Consulta, a tal riguardo, ha affermato che “le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche trovano fondamento [...] oltre che nell’art. 100, c. 2, Cost. [...], nella tutela del principio del buon andamento dell’amministrazione (art. 97, c. 1), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza regionale con quella dello Stato, delle province e dei comuni (art. 119 Cost.), cioè di principi che sono anch’essi riferiti a tutti gli enti che fanno parte della finanza pubblica allargata” (sent. n. 39/2014).

I parametri e criteri ai quali deve conformarsi l’attività di verifica delle sezioni regionali di controllo sono contenuti nelle linee guida approvate, in attuazione delle prescrizioni di cui all’art. 1, c. 9 ss. d.l. n. 174/2012, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, recepite con d.p.c.m. del 21 dicembre 2012.

I singoli criteri e parametri enucleati dal suddetto d.p.c.m. integrano il presupposto per l’esercizio del controllo intestato alle sezioni regionali, trattandosi di regole tecniche volte a soddisfare esigenze di omogeneità nella redazione dei rendiconti dei gruppi (Corte cost. sent. n. 39/2014). In sintesi, alle sezioni regionali di controllo resta precluso il sindacato di merito delle

scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi; tuttavia, poiché afferente all'aspetto sostanziale dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte, la verifica della Corte dei conti è volta al riscontro della coerenza delle stesse con le finalità previste dalla legge (Corte cost. n. 263/2014). La materia del finanziamento dei gruppi consiliari regionali rinvia disciplina nella l. reg. Calabria n. 13/2002, nel testo vigente al tempo dei fatti, in cui il procedimento di controllo si risolveva essenzialmente con una sorta di "autoliquidazione responsabilizzante".

In breve, essa prevede(va) l'intervento del consiglio regionale al fine di assicurare, ai gruppi consiliari, con spesa a carico del proprio bilancio, il personale e i mezzi necessari all'assolvimento delle loro funzioni nei limiti di quanto previsto dallo statuto e dalla legge (art. 1); il divieto di finanziamento per attività estranee alle finalità dei gruppi (art. 5); il divieto di utilizzazione dei contributi pubblici per il finanziamento di attività estranee ai gruppi e alle loro finalità; l'obbligo di presentare, entro il 31 marzo di ogni anno, una nota riepilogativa delle spese inerenti effettivamente sostenute nell'anno precedente, perciò effettuate con i fondi consiliari. Con l'entrata in vigore del d.l. n. 174/2012, la disciplina nazionale ha integrato la fonte regionale, introducendo, tra l'altro, il controllo delle sezioni regionali.

Alla stregua di tale ordito disciplinare, come interpretato dal giudice delle leggi e dalle Sezioni riunite in composizione speciale, può affermarsi che le condotte tenute dall'Ufficio di Presidenza ed esitate nella delibera n. 36/2015, in quanto incidenti sulla missione pubblica del finanziamento assegnato ai gruppi consiliari, sono espressione non di attività di indirizzo politico, bensì di attività di gestione, essendo il suindicato Ufficio, pur composto da consiglieri regionali, organo di gestione del Consiglio regionale della Calabria, come evincibile, tra l'altro, dall'art. 11, del Regolamento interno approvato con delibera n. 5 del 27 maggio 2005.

Difatti, l'Ufficio di Presidenza propone al consiglio il bilancio di previsione e il rendiconto annuale, oltre ad amministrare i fondi assegnati per il funzionamento del consiglio medesimo, provvede all'organizzazione e alla disciplina dell'attività degli uffici del consiglio e adotta i provvedimenti di propria competenza relativi al personale; provvede alle necessità dei gruppi consiliari adottando il modello di rendiconto e determinando in concreto l'ammontare dei contributi; una volta ricevuta la segnalazione delle irregolarità nella spendita dei contributi, deve esso stesso procedere all'applicazione delle misure correttive previste dalla legge regionale.

Di talché, rimane in un siffatto alveo la verifica rimessa alla Corte dei conti sulla difformità nell'utilizzo dei contributi erogati ai gruppi consiliari, in ciò consistendo propriamente il giudizio di non inerente delle attività di gestione, che può discendere anche dalla irretrattabilità-inoppugnabilità di una deliberazione della competente sezione regionale di control-

lo, che obbliga alla restituzione al bilancio regionale delle somme dichiarate non rendicontabili. In tal senso deve intendersi il principio secondo cui non è ravvisabile un profilo di immunità costituzionalmente garantita in capo agli organi regionali, come l'Ufficio di Presidenza, quale organo di gestione, avendo anch'essi l'obbligo di rispettare il vincolo di destinazione dei contributi erogati ai gruppi, vincolo che, in ipotesi, esigeva dai gruppi consiliari, che non hanno impugnato la deliberazione n. 26/2014 della Sezione regionale di controllo per la Calabria o la cui impugnazione è stata dichiarata inammissibile perché tardiva, la restituzione al bilancio regionale delle somme dichiarate irregolari, senza possibilità alcuna di rimedi alternativi-elusivi.

In specie, la Sezione regionale di controllo con deliberazione del 28 maggio 2014, n. 26 ha accertato e dichiarato, ai sensi dell'art. 1, c. 12, d.l. n. 174/2012, l'irregolare rendicontazione di una parte delle spese sostenute dai gruppi consiliari della Regione Calabria, in ipotesi di quelle sostenute nel corso dell'esercizio finanziario 2013 per i contratti del personale a progetto. Il riesame avverso le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo è stato introdotto dal legislatore statale con l'art. 33, c. 2, lett. a), n. 3, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, che ha inserito un secondo periodo all'art. 1, c. 12, d.l. n. 174/2012 che dispone: "Avverso le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti [...] è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite [...] in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'art. 243-*quater*, c. 5, d.lgs. n. 267/2000".

Sicché, a decorrere dai rendiconti relativi all'esercizio 2013 sono applicabili le disposizioni prelettive contenute nel d.l. n. 174/2012 e il suo conseguente impianto sanzionatorio esitante nell'obbligo restitutorio, con previsione della tutela giurisdizionale a fronte di delibera lesiva, "che [...] può essere impugnata entro 30 giorni (dalla sua comunicazione o comunque conoscenza legale), nelle forme del giudizio a istanza di parte". Come riportato in narrativa, la delibera n. 26/2014 è stata gravata da tutti i gruppi consiliari con l'eccezione del 'Gruppo misto' e della 'Federazione della sinistra'. Con le sentenze n. 36/2014/El dell'11 novembre 2014, e n. 1/2015/El del 4 febbraio 2015, le Sezioni riunite hanno dichiarato inammissibili per tardività i ricorsi proposti dai gruppi 'Italia dei Valori' e 'Scopelliti presidente'.

Per gli altri gruppi il collegio, con le sentenze 40, 41, 42, 43, 45 del 13 novembre 2014, e n. 5 del 13 marzo 2015, in accoglimento di parte dei motivi formulati, ha ridotto il *quantum* delle voci di spesa ritenute irregolari, dal cui ambito ha escluso le spese per il personale a progetto. Con deliberazione n. 21/2015 del 14 aprile 2015, la Sezione regionale di controllo calabrese ha accertato l'irregolare rendicontazione di contribuzioni pubbliche con riferimento anche all'esercizio 2014. Nella medesima la Corte ha rilevato "l'inadempimento degli obblighi restitutori [...]"

scaturenti dal rispetto della deliberazione n. 26/2014”. Difatti, con l’ausilio operativo e tecnico del dott. L.L.D., dirigente del Servizio bilancio e ragioneria del consiglio regionale, l’Ufficio di Presidenza, composto dai consiglieri G.G., S.A., G.G., N.G. e D.A.F., con delibera n. 36 del 10 giugno 2015, atteso che “rientra nell’ambito della discrezionalità dell’ente la possibilità di estendere gli effetti del giudicato favorevole [...], sia per motivi di equità che di buona amministrazione (Cons. Stato nn. 7462 e 2101/2004/2004)”, ha determinato di estendere il giudicato favorevole delle sentenze delle Sezioni riunite ai “gruppi consiliari che non hanno proposto ricorso avverso la deliberazione n. 26/2014”.

A tale stregua, gli amministratori regionali, in ciò indotti dal responsabile del Servizio bilancio (e non solo), hanno realizzato un’arbitraria “rinuncia dell’ente al credito erariale ormai certo, in contrasto con il principio di tendenziale indisponibilità delle pretese pecuniarie ascritte allo Stato o agli enti pubblici”, vantato per euro 288.531,47, dal gruppo ‘Scopelliti Presidente’, per euro 62.438,58, da ‘Italia dei Valori’, per euro 160.253,85, dal ‘Gruppo misto’ e per euro 19.882,87, dalla ‘Federazione della sinistra’, per un complessivo nocumento, alle entrate della Regione Calabria, pari a euro 531.106,77. Ora, che si tratti di “Estensione del giudicato [...]”, come riportato in modo inequivoco nell’oggetto della delibera n. 36/2015, o di “applicazione di principi di giustizia uguali per tutti trattandosi di contratti identici gestiti direttamente dal consiglio regionale e non dai singoli gruppi”, quel che conta sono gli effetti giuridici e patrimoniali prodotti dalla detta delibera, 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.

A tale stregua, è d’obbligo rilevare 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; la natura di Organo magistratuale neutrale e indipendente esclude ogni assimilazione a essa. Di fatti, sia le funzioni svolte dalla Corte dei conti in sede di controllo di legittimità-regolarità (anche dei rendiconti) che di giurisdizione costituiscono “un’attività rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione” (Corte cost. n. 228/2017).

Lo scrutinio del giudice contabile si fonda, invero, su parametri e concetti di legalità e di inerenza a fini istituzionali delle spese, in cui il *decisum* finale della pronuncia adottata è idoneo ad acquisire il carattere della irretrattabilità, con effetti cogenti e legislativamente definiti per l’ente regione (obbligo restitutorio delle somme dichiarate irregolari). In sostanza, il peculiare procedimento di controllo, analiticamente disciplinato dall’art. 1, c. 9, d.l. n. 174/2012, sia nei presupposti, sia nelle modalità di svolgimento, sia negli

effetti, sia nelle forme inderogabili dell’impugnazione di fronte alle Sezioni riunite, esclude rimedi alternativi rimessi alla discrezionalità dell’Ufficio di Presidenza, che in ipotesi non poteva disporre del credito erariale. Perciò, “le pronunce delle sezioni regionali di controllo [...] pur non essendo ‘sentenze’ in senso stretto trattandosi di atti atipici promananti da un Organo appartenente all’Ordine giudiziario (Sez. riun. giur. n. 15/2017, n. 19/2017), intervengono all’esito di un’apposita fase di contraddittorio penetrante e pregnante instaurato con le amministrazioni territoriali in seguito alla contestazione di specifici parametri normativi in posizione di indipendenza e terzietà (Sez. riun. giur. n. 7/2018)”. A tal riguardo, pur non essendo predicabile per le medesime un vero e proprio “passaggio in giudicato, pare indiscutibile che definiscano il fatto e il diritto con i crismi della certezza giuridica, una volta trascorso il termine per la loro impugnazione ovvero per l’ipotesi di esito negativo della medesima” (Sez. riun. giur. n. 10/2017, n. 7/2018).

Sicché, una volta conclusa la fase dell’impugnazione con la declaratoria di inammissibilità di alcuni gravami, perché proposti tardivamente, ovvero in mancanza di impugnativa, la deliberazione n. 26/2014 della Sezione regionale di controllo per la Calabria è divenuta irretrattabilmente definitiva (Sez. riun. giur. n. 61/2015), non potendo più essere posta in discussione dai gruppi consiliari e revocata in dubbio dall’Ufficio di Presidenza del consiglio regionale e dai dirigenti del medesimo organo, che non potevano incidere sull’art. 1, c. 12, d.l. n. 174/2012, fonte dell’obbligo restitutorio delle somme per spese irregolari (Corte cost. n. 39/2014).

In una tale evenienza, il preteso potere discrezionale di estensione del giudicato è escluso dalla stessa giurisprudenza amministrativa, compresa quella risalente richiamata nella deliberazione n. 36/2015, che dispone, in modo non equivoco, “che il giudicato intervenuto *inter alios* non è estensibile ai rapporti giuridici derivanti da provvedimenti divenuti definitivi per mancata tempestiva impugnazione nei termini di legge” (Cons. Stato n. 7462/2004, p. 9, e n. 2101/2004), aspetto del tutto obliterato nella deliberazione n. 36/2015 e nel parere legale richiesto a supporto.

Ora, esclusa qualsivoglia identità concettuale tra deliberazione della sezione regionale di controllo e atto amministrativo, mette conto rilevare che il giudicato contabile, in mancanza di norme *ad hoc* nel c.g.c., è sottoposto alle disposizioni generali sul processo civile, per cui lo stesso opera solo *inter partes*, secondo quanto prevede per il giudicato civile l’art. 2909 c.c. e, quindi, sono eccezionali i casi di giudicato amministrativo con effetti *ultra partes*, i quali si giustificano solo grazie all’inscindibilità degli effetti dell’atto o all’inscindibilità del vizio dedotto. Ora, fermi i divieti, previsti da espresse discipline (art. 1, c. 132, l. n. 311/2004), alle amministrazioni pubbliche di adottare provvedimenti, in materia di personale subordinato, di estensione di decisioni giurisdizionali aventi

forza di giudicato (Cons. Stato n. 2826/2013), la posizione giuridica di coloro che hanno presentato un tempestivo ricorso si differenzia sotto il profilo soggettivo da quella degli altri dipendenti che hanno prestatato acquiescenza rimanendo inattivi o agendo in ritardo. Sicché, le esigenze di risanamento della finanza pubblica, che necessariamente ricomprendono tutte le pubbliche amministrazioni, sono idonee a sorreggere disposizioni che introducono differenze di trattamento o temporanee misure limitative volte a conseguire economie di spesa (Cons. Stato n. 960/2011, n. 1870/2012).

In ipotesi, ove per mero azzardo predicabile una similarità concettuale e giuridica tra atto amministrativo e deliberazione della Sezione regionale di controllo, l'estensione del giudicato risulterebbe non declinabile atteso che non può legittimamente invocarsi l'identità delle spese (*i.d.* quelle derivanti dai contratti di collaborazione a progetto) per i gruppi che hanno fatto acquiescenza rimanendo inattivi (o il che è lo stesso che hanno tardivamente impugnato), ricorrendo distinte dichiarazioni di irregolarità e conseguenti obblighi restitutori gravanti autonomamente su ciascun gruppo (Cons. Stato n. 799/2021). Perciò, la divisibilità degli effetti del giudicato è la risultante dell'esistenza di un altrettanto divisibile legame tra le posizioni dei gruppi destinatari, così da rendere concepibile – logicamente ancor prima che giuridicamente – che le spese dichiarate regolari dalle Sezioni riunite per taluni gruppi, continuino ad essere irregolari per quei destinatari che non hanno impugnato la deliberazione n. 26/2014, ritenuta lesiva. Perciò, nei confronti del 'Gruppo misto' e di quello 'Federazione della sinistra' (che per loro scelta non hanno impugnato) nonché dei gruppi 'Scopelliti presidente' e 'Italia dei Valori' (le cui impugnazioni poiché tardive sono state dichiarate inammissibili) doveva rimanere fermo l'accertamento di irregolarità delle spese relative al personale a progetto e il conseguente obbligo restitutorio dei relativi importi, il cui inadempimento, indotto dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, integra un nocumento per il bilancio regionale. Il provvedimento, infatti, benché illegittimo o, peggio, adottato in difetto assoluto di potere (come evidenziato in taluni scritti difensivi), è stato comunque assunto e poi eseguito, riverberando i suoi effetti sul bilancio regionale. Perciò, agli effetti erariali la nullità (peraltro mai dichiarata), che sarebbe indotta dal "difetto di attribuzione" dell'Ufficio di Presidenza, che priverebbe la delibera n. 36/2015 della idoneità a produrre qualsiasi conseguenza, anche di tipo risarcitorio, è superata dal rapporto di stretta causalità corrente tra la delibera e il danno che ne è derivato.

Il nocumento di euro 531.106,77, affatto fittizio, secondo parte degli appellanti verrebbe poi inficiato nella sua essenza dalla "Contraddittorietà [...] tra la prima richiesta risarcitoria della sentenza (accolta) e la seconda [...], connessa alla illegittimità della compensazione (rigettata)". In sostanza, "se la compensazione è legittima non si vede come possa essersi prodotto il

danno per l'estensione del giudicato, dal momento che si è provato che per tutte le spese irregolari è stata disposta la compensazione con i fondi restituiti o non erogati ai gruppi consiliari", che ammonterebbero a euro 966.605,81.

La censura non è persuasiva. Di fatti, della posta euro 531.106,77, per spese di personale a progetto, il pubblico ministero afferma l'obbligo restitutorio per l'irretrattabilità-inoppugnabilità della deliberazione n. 26/2014, con riguardo a taluni gruppi. Perciò, i fatti riguardano l'estensione del giudicato operata dall'Ufficio di Presidenza con la delibera n. 36/2015, non l'applicazione della compensazione, oggetto della delibera n. 37/2015, che ha riguardato le residue spese di funzionamento dichiarate irregolari. Sicché, alcuna contraddittorietà corre tra i due capi della sentenza, mentre l'inescusabile violazione dell'obbligo restitutorio, realizzata con la delibera n. 36/2015, ha impattato pregiudizievolemente "sulla situazione patrimoniale complessiva dell'ente", non potendosi disquisire di una mera partita di giro.

In specie, sia il dirigente del Servizio bilancio e ragioneria, dott. L., sia i componenti dell'Ufficio di Presidenza hanno dato, nell'esercizio delle rispettive funzioni, un contributo causale imprescindibile nell'assunzione dell'atto fonte di danno. In detto contesto, l'attribuzione parziaria della responsabilità consente a ognuno di rispondere per la parte che ha preso nella causazione dello stesso. Nel comportamento di tutti i coresponsabili è infatti ravvisabile, in relazione all'imputabilità delle condotte, la colpa grave commissiva, attesa l'inescusabile violazione di norme di diritto, quali l'art. 1, cc. 10, 11 e 12, d.l. n. 174/2012, disciplinanti l'obbligo restitutorio dei contributi per spese dichiarate irregolari, ma anche di regole di prudenza, perizia e diligenza, esigibili nei confronti degli odierni appellanti in base alle specifiche competenze di ognuno nell'ambito del caso concreto.

Quanto al ruolo determinante e prevalente del dott. L., risulta *per tabulas* che sia stato l'artefice della proposta, in cui riproduceva il contenuto delle note n. 16126 del 31 marzo 2015, e n. 16347 dell'1 aprile 2015 (quest'ultima a firma congiunta con l'Avv. C.P.C., segretario generale, la cui posizione risulta archiviata), acquisite in sede di integrazione istruttoria dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria e riprodotte nella deliberazione n. 21 del 14 aprile 2015, in cui è stato espressamente contestato "l'inadempimento agli obblighi restitutori". In dette note, il dott. L. e il dott. C. hanno dichiarato che "le spese sostenute da gruppi consiliari", che non hanno impugnato la deliberazione n. 26/2014, "sono per natura, tipologia [...] e modalità di gestione [...] identiche alle spese di collaborazioni a progetto dichiarate regolari dalla Corte dei conti [...] e, pertanto, vanno considerate regolari, alla stregua degli altri gruppi consiliari". Alle stesse non può attribuirsi valenza ricognitiva, ma preparativa-rafforzativa dell'ordito della successiva delibera n. 36/2015, assunta malgrado la sezione regionale di controllo nella deliberazione n.

21/2015, quindi in sede di interlocuzione con il Servizio di bilancio e ragioneria, avesse precisato che le “prodotte dichiarazioni a nulla rilevano ai fini dell’adempimento degli obblighi restitutori”. Ciò nonostante, il dott. L., con nota del 26 maggio 2015, decide di acquisire, “sull’estensione degli effetti delle sentenze”, un parere reso in pari data. In esso il Servizio legale della regione ha affermato che “il Consiglio di Stato, più volte intervenuto sul tema, ha specificato che l’estensione degli effetti del giudicato a soggetti estranei alla lite costituisce per la pubblica amministrazione esercizio di un potere ampiamente discrezionale e non adempimento di un obbligo giuridico (Cons. Stato n. 7462/2004)”; sicché, “l’estensione del giudicato amministrativo è ammessa, nei confronti di soggetti che non hanno partecipato al giudizio nel quale il giudicato si è formato, quando tale facoltà sia esercitata per garantire evidenti ragioni di equità e di buona amministrazione”.

A seguito del parere, ritenuto integrare i presupposti di fatto e di diritto legittimanti il ricorso all’atto deliberativo, su proposta del dott. L., l’Ufficio di Presidenza del consiglio regionale ha deliberato di estendere il giudicato “a tutti i gruppi consiliari del consiglio regionale [...] e, per effetto di tale estensione, di considerare regolari le spese per il personale a progetto, per l’anno 2013 [...] per i gruppi [...] che non hanno proposto ricorso avverso la deliberazione n. 26/2014”. Ora, con riguardo al parere dell’Ufficio legale, se da una parte, per come formulato, non può a esso riconoscersi efficacia scriminante della colpa grave, dall’altra si ritiene possa in concreto aver svolto, per la sua provenienza, un concorso causale nell’evento dannoso, non diversamente dalla breve partecipazione del segretario generale, di cui il collegio, trattandosi di responsabilità parziaria, deve tenere conto “ai fini della determinazione della minore somma da porre a carico dei condebitori” (art. 83, c. 2, c.g.c.).

Tale approfondimento giuridico – di cui si è discusso nella seduta dell’Ufficio di Presidenza del 10 giugno 2015, come confermato dal Cons. N. nel verbale di audizione del 4 giugno 2019: “nell’approvare la delibera ho valutato il parere favorevole dell’ufficio legale comprensivo di richiami giurisprudenziali e ho altresì tenuto conto del fatto che l’estensione del giudicato costituiva un principio pacifico” – è formulato, infatti, non con astratte valutazioni tecnico-legali, bensì in concreto senza, tuttavia, argomentare sul valore da assegnare alle decisioni delle sezioni regionali di controllo; sull’obbligo restitutorio dei contributi pubblici, di cui all’art. 1, c. 12, d.l. n. 174/2012, quale principio generale della contabilità, strettamente connesso all’effetto conformativo discendente per gli organi regionali dall’accertamento di irregolarità; sulla circostanza che le sentenze del Consiglio di Stato richiamate (n. 7462/2004) escludono l’estensione del giudicato proprio nel caso di provvedimento oramai definitivo, come la deliberazione n. 26/2014.

Perciò, i fatti per come si sono svolti unitamente alle specifiche competenze e professionalità dei com-

ponenti dell’Ufficio di Presidenza e del dirigente del Servizio bilancio e ragioneria, non consentono di assegnare idoneità esimente al parere del Servizio legale, che ha rafforzato il convincimento del secondo, autore della proposta, e persuaso i componenti del primo della non incoerenza della medesima, circostanza che però non ha eliso la colpa grave, atteso il grado di scostamento dalla regola che si sarebbe dovuta seguire nella concreta fattispecie (Corte cost. n. 183/2007) e l’evitabilità dell’evento dannoso.

Conseguentemente, il collegio ravvisa di dover rideterminare in euro 265.553,39 la posta di danno da ristorare in favore della Regione Calabria, somma da addebitare parziariamente nella misura del 40 per cento, pari a euro 106.221,35, a L.L.D., e del 12 per cento ognuno, pari a euro 31.866,41, a G.G., S.A., G.G., N.G. e D.A.F., oltre agli accessori di legge come determinati nella prima sentenza, sul capo, quindi, parzialmente da riformare.

3. Il collegio ritiene, invece, di non poter riservare sorte identica all’appello incidentale del Procuratore regionale per la Calabria, da dichiarare ammissibile ma infondato nel merito.

3.1. Gli appellati G., S., G. e L., nelle memorie in replica al gravame della parte pubblica, rilevano che le argomentazioni formulate dalla medesima sono da considerare, in quanto non esplicitate in primo grado, alla stregua di nuove contestazioni vietate in appello. Secondo i medesimi, il requirente avrebbe introdotto “elementi, variazioni e censure non presenti nella citazione di primo grado”.

La censura, per alcuni tratti speciosa, non è fondata.

Il testo dell’art. 190 c.g.c. prevede che: “L’appello deve contenere, a pena di inammissibilità, la specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda [...] con l’indicazione: a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado; b) delle circostanze da cui deriva la violazione di legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata” (artt. 342 e 434 c.p.c.) La Corte regolatrice, quanto all’esatta interpretazione del contenuto minimo del gravame, con arresto nomofilattico ha statuito che “Gli artt. 342 e 434 c.p.c. [...], vanno interpretati nel senso che l’impugnazione deve contenere una chiara individuazione delle questioni e dei punti contestati della sentenza appellata e, con essi, delle relative doglianze, affiancando alla parte volitiva una parte argomentativa che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo giudice”.

Resta tuttavia escluso, “in considerazione della permanente natura di *revisio prioris instantiae* del giudizio di appello, [...], che l’atto di gravame debba rivestire particolari forme sacramentali o che debba contenere la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado” (Cass. n. 27199/2017). Perciò, nell’impugnativa è sempre da affiancare alla parte volitiva una parte argomentativa, che confuti e contrasti le ragioni addotte

dal primo giudice, e la maggiore o minore ampiezza e specificità delle doglianze ivi contenute dipenderà, quale diretta conseguenza, dal tenore della motivazione assunta dalla decisione di primo grado. La valutazione della specificità della critica va infatti ineluttabilmente correlata alla specificità degli argomenti indicati dal primo giudice, non essendo possibile la contestazione sulla base di censure specifiche, di una conclusione che non indichi le altrettanto specifiche basi sulla quale si fonda (Cass. n. 7786/2010).

Vi è, quindi, un appello inammissibile se non risultano espressamente enunciati e argomentati i rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto e di diritto poste a fondamento della sentenza impugnata, non diversamente dalla inammissibilità derivante dalla mera riproposizione delle argomentazioni svolte in primo grado. Il requisito della specificità, oltre che da correlare alle ragioni giuridiche della sentenza impugnata, è sempre da vagliare nella sua attitudine a determinare una critica adeguata e specifica della decisione gravata al fine di consentire al giudice di percepire con certezza, come occorso in ipotesi, il contenuto delle censure in riferimento alle statuizioni di primo grado (Cass. n. 23412/2016, n. 7675/2019, Corte conti, Sez. III centr. app. n. 324/2021).

Ulteriori argomentazioni possono, perciò, essere indotte dall'ampiezza e dalla portata di quelle spese dalla sentenza impugnata (Cass. n. 21401/2021), circostanza che non trasforma il gravame da *revisio prioris instantiae in un iudicium novum*, estraneo al vigente ordinamento processuale. Il collegio, invero, è consapevole che il divieto di nova in appello, sancito dall'art. 193, c. 1, c.g.c. (art. 345 c.p.c.), riguarda non soltanto le domande e le eccezioni in senso stretto, ma anche le contestazioni nuove, ossia quelle non esplicitate in primo grado (Cass. n. 20502/2015); è anche convinto però che "l'ampiezza e la portata della critica sono commisurate all'ampiezza e alla portata delle argomentazioni spese dal primo giudice" (Cass. n. 15790/2016).

Nel caso che ne occupa, il Procuratore regionale ha adattato le argomentazioni del gravame a quelle ritenute non condivisibili della decisione, peraltro già contenute nel libello introduttivo, seppure con una esplicitazione in parte diversa. Difatti, in esso è dato leggere: "In primo luogo [...], si deve ribadire che non è in discussione il ricorso alla compensazione come modo di estinzione dell'obbligazione espressamente previsto dalla legge regionale, bensì l'applicazione distorta che ne è stata fatta" (p. 25); perciò, il requirente non ha mai posto una questione di irragionevolezza della legge regionale ma una sua applicazione non coerente con principi contabili di bilancio e con le norme civilistiche, aspetto ripreso nel gravame in correlazione a quanto motivato dal primo collegio, anche con riferimento alle sentenze nn. 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87 e 88/2017, della Sezione giurisdizionale regionale per la Calabria, pronunciate nei confronti di soggetti diversi (i capigruppo) e con diversa *causa petendi*, assolti per difetto di colpa grave, "senza alcun ri-

conoscimento, implicito o esplicito della legittimità della compensazione" (p. 26). Dappoi, il periodo in cui si afferma che la "richiesta risarcitoria non abbia riguardato la totalità della compensazione ma solo quella effettuata con modalità concrete in contrasto con la stessa normativa regionale", non costituisce affatto argomentazione nuova sia perché le somme contestate sono oggettivamente una parte (euro 183.580,42, di cui euro 82.714,15, per l'esercizio 2014, ed euro 100.866,27, per quello del 2013), sia perché nell'atto di citazione rileva che "la compensazione non è stata regolarizzata contabilmente [...], con provvedimenti di accertamento in entrata delle somme da restituire", non sono stati "trasmessi neanche i provvedimenti di impegno e i mandati di pagamento con quietanza in entrata in tesoreria, con violazione dei principi di integrità e di universalità nonché di trasparenza e veridicità del bilancio"; mancava, inoltre, "l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza dovendo il responsabile dell'Ufficio di bilancio provvedere di propria iniziativa all'annotazione dell'accertamento in entrata"; inoltre, "l'Ufficio di Presidenza ha deliberato nel mese di giugno 2015 il perfezionamento della compensazione che si sarebbe verificato nel 2014 in relazione a crediti derivanti da spese sostenute fino al dicembre 2014 e la cui irregolarità è stata accertata dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 21/2015"; sotto l'aspetto giuridico il pubblico ministero ha posto in rilievo che "non sono ammissibili compensazioni tra partite di bilancio relative a esercizi finanziari diversi"; da ultimo, "atteso che la legislatura si è chiusa l'8 ottobre 2014, la compensazione è in evidente contrasto con la stessa legge regionale che solo per l'ipotesi di fine legislatura o di cessazione del gruppo prevede la possibilità di adempiere all'obbligo restitutorio mediante detto istituto con le somme restituite [...], con la conseguenza che non avrebbero mai potuto essere utilizzate per una compensazione a distanza di [...] anni sulla base di una legge entrata in vigore nell'ottobre 2014 nonché di deliberazioni della Corte dei conti del giugno 2015" (pp. 26-28 citaz.). Conclusivamente, il gravame della Procura contiene una parte argomentativa preordinata a confutare le ragioni fattuali e giuridiche poste dal giudice di primo grado a fondamento della decisione, non contestazioni di fatti nuovi.

3.2. Nel merito, l'appello del Requirente, pur nell'elegante e per alcuni tratti suggestiva impostazione, non incontra il favore del collegio. Si è detto infra che alla deliberazione di non regolarità del rendiconto della sezione regionale di controllo segue l'effetto di cui all'art. 1, cc. 11 e 12, d.l. n. 174/2012, che, all'esito della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, consiste non più nella decadenza, per l'esercizio di riferimento, dal diritto all'erogazione di risorse, ma nell'obbligo restitutorio delle somme ricevute a favore del bilancio del consiglio regionale. In detto alveo, la sezione regionale di controllo non adotta quindi una statuizione di condanna alla restituzione delle somme inerenti a voci di spesa inficiate da irre-

golarità, derivando detto effetto direttamente dalla legge. Dall'accertamento dell'irregolarità discende, invece, un effetto conformativo consistente nella doverosa attivazione degli organi del consiglio regionale ai fini del recupero delle somme.

A tale stregua, la l. reg. n. 13/2002, all'art. 7, come novellato dall'art. 1 l. reg. n. 21/2014, disciplina le modalità per assolvere all'obbligo restitutorio da parte dei gruppi consiliari. In specie, l'art. 7, c. 4, prevede "l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate", nelle ipotesi in cui la competente sezione regionale di controllo rileva che il rendiconto del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non siano conformi alle prescrizioni; il c. 5 prevede che "l'obbligo di restituzione di cui al c. 4 consegue, inoltre, alla mancata trasmissione del rendiconto [...] alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti [...], ovvero alla deliberazione di non regolarità dello stesso" da parte di quest'ultima (ipotesi ricorrente in specie con le deliberazioni n. 26 del 28 maggio 2014, divenuta definitiva a seguito delle sentenze n. 40, 41, 42, 43, 45 del 13 novembre 2014 e n. 5 del 28 febbraio 2015 delle Sezioni riunite, e della deliberazione n. 21 del 14 aprile 2015).

Perciò, nei casi di cui al c. 5, ossia corrente la legislatura, "l'obbligo di restituzione si realizza mediante predisposizione di apposito piano di rientro, approvato dall'Ufficio di Presidenza, che contempli progressive decurtazioni del contributo annuale spettante al gruppo per le spese di funzionamento di cui all'art. 4 e, in presenza di capienza, per le spese di personale di cui all'art. 4-bis" (c. 5-bis); dappoi, nelle ipotesi in cui si perviene naturalmente alla scadenza della legislatura, il c. 5-ter prevede che "la restituzione è effettuata con il rimborso dei contributi già riscossi dal gruppo e non ancora utilizzati, a prescindere dalla loro originaria destinazione a spese di funzionamento o di personale. In caso di incapienza, si attinge alle spese di personale [...], se disponibili". Nella predetta disciplina non si fa, tuttavia, richiamo formale alla compensazione in senso tecnico-giuridico, bensì a un meccanismo di imputazione, nel senso che le somme da restituire dal gruppo (debito verso il consiglio regionale), al cospetto di una deliberazione di non regolarità del rendiconto da parte della competente sezione regionale di controllo, sono restituite, durante la legislatura, o con una "progressiva decurtazione del contributo annuale spettante al gruppo per le spese di funzionamento e di personale" o, a fine legislatura, con il rimborso dei contributi già riscossi dal gruppo e non ancora utilizzati, a prescindere dalla originaria destinazione degli importi a spese di funzionamento o di personale (debito del gruppo verso il Consiglio).

Solo "nelle ipotesi di cessazione del gruppo o di fine legislatura, l'obbligo di restituzione è adempiuto a mezzo di compensazione con i contributi già restituiti o da restituire" (c. 5-quater). A tale stregua, "Le somme già riscosse ed eventualmente restituite sono indicate nelle uscite del rendiconto del gruppo alla vo-

ce altre spese" (c. 5-quinquies). Su tali basi, il Procuratore regionale contesta l'anomalia della compensazione di un debito (punto di vista dei gruppi, credito ove riferito al consiglio regionale), quello delle somme da restituire perché irregolari, con un altro debito, quello delle somme da rendere in quanto non utilizzate. Sicché, lo stesso non pone in discussione "il ricorso alla compensazione come modo di estinzione dell'obbligazione espressamente previsto dalla legge regionale, bensì l'applicazione distorta che ne è stata fatta". Perciò, il pubblico ministero sia nel libello introduttivo (p. 24) che nel gravame incidentale "non pone (una) questione di legittimità costituzionale della legge regionale [...], contestandone solo le modalità applicative", sostanzialmente la prassi seguita, conclusione che fa 'pendant' sia con il fatto che "il danno oggetto della richiesta risarcitoria non riguarda la totalità della compensazione", sia con la circostanza che la previsione dell'art. 7, c. 5-quater, l. n. 13/2002, non risulta censurata in alcuna delle sedi in cui poteva essere sollevata questione di costituzionalità con riguardo agli artt. 81 e 117 della Carta.

La normativa, infatti, ha passato il vaglio del decisore istituzionale governativo (in sede di eventuale impugnativa da proporre in via principale); della Corte dei conti (in sede di controllo sui rendiconti regionali ovvero di giudizio di parificazione); e sempre della Corte dei conti, ma in sede giurisdizionale, nell'azione in precedenza promossa nei confronti dei capigruppo per far valere gli obblighi restitutori, previa caducazione della normativa: sentenze definitive nn. 80, 81, 82, 83, 84, 86 e 88 del 12 aprile 2017, della Sezione giurisdizionale per la Calabria. Ciò malgrado, il primo giudice, della disciplina regionale, nutrivà "forti dubbi di legittimità costituzionale", presenti anche nelle conclusioni del Procuratore generale, perché "interviene di fatto [...] sulle modalità di estinzione di un credito attribuito, quale conseguenza del dovere restitutorio, direttamente dalla legislazione statale", e perché, "in deroga agli ordinari principi civilistici, interviene su due crediti". Tuttavia, ha "ritenuto non ipotizzabile un danno erariale per carenza del profilo soggettivo della colpa grave".

La sezione ritiene la disciplina regionale *sub iudice* sostanzialmente ragionevole. Di fatti, la scelta delle misure correttive ritenute più congrue ed efficaci in presenza di pronunce di irregolarità emesse dalle sezioni regionali di controllo, spetta espressamente all'organo controllato, ossia alla Regione Calabria, in specie esercitata, ai sensi dell'art. 23 dello Statuto, con la novella recata all'art. 7 l. reg. n. 13/2002, che al c. 5-quater prevede che "Nell'ipotesi di cessazione del gruppo o di fine legislatura, l'obbligo di restituzione è adempiuto a mezzo di compensazione con i contributi già restituiti o da restituire". Spetta, perciò, al consiglio regionale, tramite l'Ufficio di Presidenza, sovrintendere all'applicazione di tali misure. In specie, con la delibera n. 37 del 10 giugno 2015, sono stati regolati i rapporti di credito/debito tra il consiglio regionale e i singoli gruppi, in conseguenza delle deliberazioni

dichiarative di irregolarità delle spese e in concomitanza della chiusura anticipata della legislatura (IX), evento che avrebbe comunque imposto la regolarizzazione dei rapporti finanziari con la restituzione delle somme ricevute ma non ancora utilizzate.

Sicché, non possono sorgere dubbi in ordine alla previsione di forme, modi e tempi di rimborso al consiglio regionale delle somme di cui è stata dichiarata l'irregolare rendicontazione, rientrando tale disciplina nella materia dell'ordinamento contabile dei consigli regionali, riservata alla esclusiva competenza delle regioni ed esclusa tra quelle di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost. Perciò, le irregolarità contabili, come ad esempio il non aver predisposto un atto di accertamento in entrata e, solo successivamente appurare l'eventuale operatività del meccanismo compensatorio, non pregiudicano, a priori, la legittimità della scelta operativa, sul piano ordinamentale individuata dalla Regione Calabria a tutela del suo credito, evidenziando semmai sul piano fattuale lacune nelle procedure contabili di attuazione della stessa, ossia nel quadro della compensazione, che non possono tuttavia indurre a ritenere sospetto il meccanismo di imputazione. Ma vi è di più. Infatti, l'articolata operazione di compensazione, che di norma produce i suoi effetti ancor prima della sua dichiarazione, in cui la medesima delibera dell'Ufficio di Presidenza integra, alla stregua del regolamento interno di amministrazione e contabilità (approvato con d.c.r. n. 123/2011, art. 144, c. 1), la formalità dell'acquisizione dell'entrata al bilancio del Consiglio, parrebbe contenere, intrinsecamente, una sorta di retroattività applicativa della norma nell'autorizzarla anche con i "contributi già restituiti". Quanto poi agli ipotizzati ritardi, che non giustificerebbero la compensazione, è necessario chiarire che la procedura di controllo delle spese dei gruppi consiliari regionali, oggetto delle deliberazioni della sezione regionale di controllo n. 26 del 28 maggio 2014, per l'esercizio 2013, e n. 21 del 14 aprile 2015, per l'esercizio 2014, deve tenere conto del momento di definizione del contenuto dell'obbligo restitutorio e della sua quantificazione in capo ai presidenti dei diversi gruppi. Di fatti, la quantificazione definitiva delle somme restituende deve collocarsi in un momento successivo avendo l'art. 33, c. 2 lett. a), d.l. n. 91/2014, previsto l'impugnazione dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione delle deliberazioni della sezione regionale di controllo, con conseguenti effetti sospensivi delle stesse (art. 1, c. 12, d.l. n. 174/2012, art. 243-*quater*, c. 5, d.lgs. n. 267/2000, ora anche art.11, c. 2, lett. e) e 129 c.g.c.). In specie, le sentenze delle Sezioni riunite nn. 40, 41, 42, 43 e 45 sono state pubblicate il 13 novembre 2014, qualche giorno prima delle elezioni regionali del 23 novembre seguente; l'ultima sentenza, la n. 5, è stata pubblicata il 13 marzo 2015, circostanze che rendevano poco praticabile l'adozione di atti contabili in epoche precedenti, anche perché la delibera n. 21, relativa all'esercizio 2014, è intervenuta il 14 aprile 2015. Ora, la fine anticipata della legislatura, e le pronunce delle

Sezioni riunite intervenute dopo, avendo precluso il piano di rientro che contempla progressive decurtazioni del contributo annuale spettante ai gruppi, non consentono di ritenere anti-giuridico il comportamento tenuto dai componenti dell'Ufficio di Presidenza e dal responsabile del Servizio bilancio e ragioneria, per avere adottato la delibera n. 37 del 10 giugno 2015, potendo perciò ritenersi concretizzato il recupero delle somme dichiarate irregolari mediante compensazione. Tuttavia, ciò può predicarsi solo per le somme restituite o da restituire nell'anno, in cui si è interrotta anticipatamente la legislatura nell'ottobre 2014, in cui legittimamente poteva operare la compensazione ovvero il meccanismo di imputazione, non risultando possibile una decurtazione retroattiva di poste creditorie acquisite al bilancio dell'ente negli esercizi finanziari precedenti l'entrata in vigore della norma. Invero, la praticabilità di una compensazione, così come operata nella sua integralità nella delibera n. 37/2015, anche con contributi restituiti negli anni precedenti si pone in aperto contrasto con i principi contabili posti a presidio dell'equilibrio di bilancio.

A tal riguardo, la detta delibera ha preso atto, per le spese effettuate dai gruppi consiliari, diverse da quelle sostenute per il personale, relative agli anni 2013 e 2014 e dichiarate irregolari, che il recupero mediante compensazione si è concretizzato già nell'anno 2014, a conclusione della IX legislatura regionale, sia mediante la restituzione, da parte di ogni singolo gruppo consiliare, dei fondi erogati per le spese di funzionamento, sia mediante il non utilizzo dei fondi del personale, e di prendere atto, altresì, che le ulteriori somme, non usufruite dai gruppi consiliari e dagli stessi restituite, sono state incamerate nel bilancio del consiglio regionale costituendo economia nel conto consuntivo 2014.

Ora, condivisibilmente con quanto argomentato dal Procuratore regionale, non può convenirsi sulla legittimità di compensazioni tra partite relative a esercizi finanziari diversi, in assenza, tra l'altro, di variazioni di bilancio e delle conseguenti annotazioni contabili. Così come non possono trascurarsi i requisiti della compensazione legale che, oltre alla certezza, liquidità, esigibilità, richiede la coesistenza dei crediti contrapposti (artt. 1242 e 1243 c.c.). Di fatti, per le spese dell'esercizio 2013, non era affatto consentito operare la compensazione, giacché una volta chiuso le somme restituite sono confluite nel risultato finale costituendo un'economia di stanziamento, che concorre a determinare il risultato di amministrazione.

Ciò nonostante, vi è che la disciplina regionale si presta a plurime interpretazioni, atteso che il c. 5-*quater* fa riferimento, con riguardo alla fine della legislatura, "ai contributi già restituiti" oltre che a quelli da restituire, di cui quella maggiormente rispettosa sia dei principi contabili, anche a rilevanza costituzionale, sia di quelli civilistici è quella del Procuratore regionale.

Può però convenirsi che la sua formulazione e l'attuazione che ne è stata data nell'immediatezza del-

la sua promulgazione, intervenuta 16 ottobre 2014, qualche giorno prima dello scioglimento del consiglio regionale, possono aver indotto in errore chi l'ha applicata, che ha opinato che la compensazione potesse operare anche con le somme dei precedenti esercizi, circostanza che si ritiene abbia, pur al cospetto di una parziale anti giuridicità dei comportamenti, inciso sulla condotta, rendendola scusabile e facendo venir meno il notevole scostamento dalla regola, alla base della colpa grave. Ne discende, quindi, il rigetto dell'appello incidentale del Procuratore regionale e la conferma, sul punto, della prima sentenza.

Le spese del grado, tenendo conto dell'esito complessivo del giudizio d'appello, seguono la regola oggettiva della soccombenza prevalente e si liquidano, in beneficio dell'erario dello Stato e a carico delle parti private, in solido tra di loro (in parti eguali nel rapporto interno), come da dispositivo.

*P.q.m.*, la Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione o eccezione, previa riunione degli appelli iscritti al n. 55.619/R.G. e rigetto dell'eccezione di inammissibilità del gravame incidentale del Procuratore regionale, definendo il giudizio, disattende nel merito l'appello proposto da quest'ultimo, con conferma, sul punto, della sentenza n. 569/2019 della Sezione giurisdizionale regionale per la Calabria; accoglie parzialmente, invece, il gravame principale e quelli incidentali delle parti private e, per l'effetto, in conseguente riforma della decisione n. 569/2019 ridetermina in euro 265.553,39 l'importo da condanna in favore della Regione Calabria (*Omissis*).

### **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.

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).

(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 impuginate 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 ri-edizione 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.