

BREVE NOTA ALL'ORDINANZA N. 8077/2015 DELLE SS.UU. DELLA CORTE DI CASSAZIONE

del dott. Salvatore Ganci, Funzionario della Corte dei Conti.

Le SS.UU. della Corte di Cassazione, con l'allegata ordinanza, affermano la giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti di un soggetto appartenente a un gruppo consiliare per spese di rappresentanza ingiustificate.

Il giudice regolatore della giurisdizione, innanzi tutto, evidenzia che le guarentigie riconosciute ai componenti la Camera e il Senato non possono essere equiparate a quelle dei consiglieri regionali: le prime, infatti, sono espressione di sovranità, le seconde, invece, costituiscono una delle manifestazioni dell'autonomia regionale.

Del resto, precisano le SS.UU., in ogni caso nessuna forma particolare di tutela può essere invocata a fronte di gestioni di risorse finanziarie del tutto ingiustificate, che nulla hanno a che vedere con l'insindacabilità, riconosciuta dalla Costituzione, ai componenti dei consigli regionali nell'esercizio delle loro funzioni e con l'autonomia organizzativa dei medesimi Consigli.

Ciò posto, la sentenza ribadisce l'orientamento, ormai consolidatosi, secondo cui la giurisdizione della Corte dei Conti - come definita dalla Costituzione, art.103 - è di natura tendenzialmente generale.

Ancora, nessun rilievo può assumere, come asserito dal ricorrente, la natura privata del gruppo consiliare: al fine di definire il riparto di giurisdizione, infatti, il fattore dirimente si basa sulla natura pubblica delle risorse, mentre è irrilevante la natura pubblica o privata del soggetto.

Pertanto, anche i soggetti privati - quali i concessionari, le persone fisiche o giuridiche destinatari di contributi - sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti e ciò in ragione della natura del danno, delle risorse e dello scopo perseguito (ord. Cass. SS.UU. n. 19667/2003).

Cass. civ. Sez. Unite, Ord., 21/04/2015, n. 8077

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ROVELLI Luigi Antonio - Primo Presidente f.f. -

Dott. ROSELLI Federico - Presidente di Sez. -

Dott. RORDORF Renato - Presidente di Sez. -

Dott. BERNABAI Renato - rel. Consigliere -

Dott. CHIARINI Maria Margherita - Consigliere -

Dott. VIVALDI Roberta - Consigliere -

Dott. NAPOLETANO Giuseppe - Consigliere -

Dott. AMBROSIO Annamaria - Consigliere -

Dott. VIRGILIO Biagio - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ordinanza

sul ricorso 5249/2014 proposto da:

M.B., elettivamente domiciliato in ROMA, VIA F. CONFALONIERI 5, presso lo studio dell'avvocato MANZI Andrea, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati GUIDO BARZAZI, GIOVANNI BORGNA, per delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

PROCURATORE REGIONALE PESSO LA **CORTE DEI CONTI** SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA BAIAMONTI 25;

- controricorrente -

per la declaratoria di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 13493/2013 della **CORTE DEI CONTI** di TRIESTE;

udito l'avvocato Carlo ALBINI per delega dell'avvocato Andrea Manzi;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 24/02/2015 dal Consigliere Dott. RENATO BERNABAI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Dott. Carmelo SGROI il quale, visti gli [artt. 41, 380-ter c.p.c.](#), chiede che la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, in Camera di consiglio, rigetti il ricorso e

dichiari la giurisdizione della **Corte** dei **Conti** - sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia in ordine al giudizio indicato in premessa; con le conseguenze di legge.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione del 6 settembre 2013 il Pubblico ministero presso la sezione giurisdizionale regionale della **Corte** dei **conti** del Friuli Venezia Giulia conveniva dinanzi a tale ufficio giudiziario il sig. M.B., consigliere regionale del Friuli Venezia Giulia, appartenente al gruppo politico "Popolo della Libertà", per ottenerne la condanna al pagamento, in favore della regione, della somma di Euro 6.177,40 a titolo di rimborso di contributi erogati a carico del bilancio consiliare, della L.R. 5 novembre 1973, n. 54, ex art. 3, a fronte di spese di rappresentanza rimaste non documentate.

Prima dell'udienza, fissata per il giorno 12 giugno 2014, il M. proponeva regolamento preventivo di giurisdizione, deducendo il difetto assoluto di giurisdizione per insindacabilità, da parte della **Corte** dei **conti**, delle modalità di rendiconto delle spese autorizzate dall'Ufficio di Presidenza, stante la prerogativa costituzionale di autonomia del Consiglio regionale sancita dalla L. Cost. n. 1 del 1963, art. 16, approvativa dello statuto della regione: che, in analogia con l'art. 122 Cost., comma 4, stabilisce che i consiglieri regionali non possono essere perseguiti per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

La Procura generale contabile resisteva con controricorso.

Il P.G. presso la Corte di Cassazione concludeva per il rigetto del ricorso.

All'udienza del 24 febbraio 2015 la causa passava in decisione sulle conclusioni in epigrafe riportate.

Motivi della decisione

L'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione, dedotta col presente ricorso, è infondata.

Al riguardo, giova richiamare il consolidato orientamento della Corte costituzionale in ordine alla diversità di posizione dei Consigli regionali e delle Camere: orientamento, secondo cui il livello di autonomia assicurato dall'art. 122 Cost., alle funzioni consiliari è altro e minore rispetto alle prerogative che contraddistinguono il potere di indirizzo politico generale spettante al Parlamento (Corte, cost. 22 gennaio 1970 n. 6; Corte Cost. 26 giugno 1970 n. 110; Corte, cost. 26 febbraio 1981 n. 35; Corte, Cost. 10 luglio 1981 n. 129;

Corte, cost. 29 marzo 1989 n. 171; Corte, Cost. 2 giugno 1994 n. 209;

Corte, Cost. 16 giugno 1995 n. 245).

L'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e di quelle parlamentari non significa, infatti, identità; e non toglie che le prime si svolgano a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, e le seconde, invece, a livello di sovranità. Ne consegue che le deroghe alla giurisdizione - sempre di stretta interpretazione - sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato e perciò situate ai vertici dell'ordinamento, in posizione apicale di assoluta indipendenza e di reciproca parità (Corte costituzionale 22 gennaio 1970, n. 110).

In particolare, l'art. 122 Cost., comma 4, stabilisce che "i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni": configurando, in tal modo, un'immunità limitata ad atti tipici, posti in essere in occasione di dichiarazioni e votazioni strumentali all'esercizio dell'attività legislativa e politica, in nessun modo estensibile alla responsabilità civile, penale ed amministrativa dipendente da uso illegittimo di denaro pubblico.

E' vero che la funzione di autorganizzazione interna dei Consigli regionali partecipa delle garanzie apprestate dall'art. 122 Cost., comma 4 - non emendato dalla riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione (legge costituzionale 3/2001) - a tutela dell'esercizio delle funzioni primarie (legislativa, di indirizzo politico e di controllo) delle quali l'organo di rappresentanza è investito, al fine di preservarle dall'interferenza di altri poteri (Cass. sez. un. 14 maggio 2001 n. 200); e che di tale funzione costituiscono espressione gli atti che riguardano direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi (sia per quanto concerne l'articolazione delle strutture e della fornitura dei mezzi necessari, sia per quanto concerne il personale) e le modalità di svolgimento dell'attività dell'Assemblea. Ma nulla del genere è dato ravvisare nell'utilizzazione dei contributi finanziari in questione, che non incidono sull'organizzazione interna degli uffici, nè attengono, in via immediata e diretta, alla disciplina delle modalità di svolgimento dei lavori dell'Assemblea.

Pure rilevante, in subiecta materia, è il principio di tendenziale generalità della giurisdizione della **Corte** dei **conti** nelle materie di contabilità pubblica, ex [art. 103 Cost.](#), comma 2, salvo deroghe espresse con apposite disposizioni legislative (Corte costituzionale 30 dicembre 1987 n. 641): giurisdizione, dotata di tendenziale vis expansiva sia nei giudizi di conto, che in quelli di responsabilità per maneggio del pubblico denaro (Corte costituzionale 30 luglio 1984 n. 241). In quest'ultimo ambito, l'esenzione dalla giurisdizione costituirebbe, in ultima analisi, un'eccezione non consentita, perchè priva di fondamento in norme costituzionali o di attuazione statutaria, anche alla luce della ricordata inassimilabilità delle assemblee elettive regionali alle assemblee parlamentari (Corte Costituzionale, 25/07/2001, n. 292): senza alcun vulnus, peraltro, all'autonomia organizzativa e contabile dei consigli regionali, dal momento che il giudizio di conto non impinge nelle prerogative di insindacabilità dei voti delle opinioni espresse dai componenti - affatto estranee alla fattispecie in esame - e che l'azione del Pubblico ministero presso la **Corte** dei **conti** è attribuita nell'interesse oggettivo dell'ordinamento.

Sotto altro profilo, è da escludere la natura privata del gruppo consiliare, pure allegata dal ricorrente per escludere la giurisdizione della **Corte** dei **Conti**.

A prescindere dall'intrinseca contraddittorietà della tesi in esame con quella, sopra esaminata, dell'insindacabilità dell'azione dei consiglieri, ancorata ad una norma di rango costituzionale, per sua natura riferibile solo ad istituzioni di diritto pubblico, si osserva che non vi può esser dubbio sul fatto che le risorse erogate ai gruppi consiliari abbiano natura pubblica e vincolo di impiego, secondo finalità tassative fissate dalla legge; onde, il loro maneggio costituisce presupposto giuridico sufficiente per l'insorgenza dell'obbligo della resa del conto in capo ai presidenti dei gruppi consiliari ed ai componenti dei consigli regionali.

Al riguardo si osserva, in tesi generale, come tra il beneficiario del contributo e lo Stato-amministrazione si instauri, a questa stregua, un rapporto di servizio analogo a quello di un amministratore pubblico: come tale, soggetto alla giurisdizione della **Corte** dei **conti**. Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto - che può ben essere un privato, o un ente pubblico non economico - alla natura del danno e degli scopi perseguiti:

cosicchè, ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte li distolga da questi ultimi, con sviamento dalle finalità di legge, si cagiona un danno erariale, anche sotto il mero profilo di sottrarre risorse pubbliche ad obiettivi alternativi; e di tale danno deve rispondere davanti al giudice contabile (Cass. sez. unite, 9 maggio 2011 n. 10.062).

Il ricorso è dunque infondato e va respinto, con la conseguente dichiarazione della giurisdizione della **Corte** dei **Conti**.

[P.Q.M.](#)

- Rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione della **Corte** dei **Conti**.

Così deciso in Roma, il 24 febbraio 2015.

Depositato in Cancelleria il 21 aprile 2015