Sentenza 156/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Giuseppina Maio	Presidente
Giuseppina Mignemi	Consigliere
Oriella Martorana	Consigliere
Marco Fratini	Consigliere relatore
Carola Corrado	Primo referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. 61322 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento;

contro

xx, nato a xx, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Cristina Osele ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Trento, via Calepina n. 75;

avverso

la sentenza della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. xx, depositata il 15 dicembre 2023.

Esaminati gli atti di causa.

Uditi, nell'udienza pubblica del 30 settembre 2026, il relatore Cons. Marco Fratini, il V.P.G. Cons. Arturo Iadecola per la Procura generale e l'Avv. Maria Cristina Osele per l'appellato, con l'assistenza del segretario dr.ssa Lucia Pellegrino.

Considerato in

FATTO

1. Con la sentenza impugnata, la Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda proposta dalla Procura regionale nei confronti di xx, nella qualità, rivestita all'epoca dei fatti, di xx della Provincia autonoma di Trento. La domanda era diretta al risarcimento del danno indiretto derivato al Consiglio provinciale dagli esborsi sostenuti in conseguenza della cessazione del rapporto di lavoro con xx, segretario particolare del xx.

La Sezione territoriale ha ricondotto l'atto di cessazione all'autonomia organizzativa del Consiglio provinciale e lo ha ritenuto coperto dalla guarentigia prevista dall'art. 48-bis, secondo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, corrispondente, nell'ordinamento speciale, a quella stabilita dall'art. 122, quarto comma, Cost. per le opinioni espresse e i voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle loro funzioni.

A tale conclusione il primo giudice è pervenuto valorizzando la collocazione, nel regolamento di organizzazione del Consiglio provinciale, del gabinetto della Presidenza e delle segreterie particolari fra i «supporti funzionali», nonché la natura fiduciaria dell'incarico e la sua durata collegata alla permanenza in carica del xx e alla legislatura. La nomina, la rimozione e l'eventuale sostituzione del segretario particolare sono state considerate espressioni della medesima potestà di auto-organizzazione, funzionale allo svolgimento dell'attività politica del xx.

La decisione ha richiamato, in particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2019, relativa a deliberazioni dell'Ufficio di presidenza di un'assemblea legislativa regionale concernenti l'incarico di capo di gabinetto. Ha inoltre qualificato la comunicazione di cessazione del rapporto come manifestazione di volontà o di pensiero del xx e ha escluso che la natura indiretta del pregiudizio o la precedente cognizione del giudice del lavoro potessero sottrarre l'atto alla garanzia funzionale.

La sentenza ha liquidato in favore del convenuto, a carico del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, euro 7.577,00 per onorari e diritti di difesa, oltre spese generali, IVA e CPA, e ha dichiarato nulla dovuto per le spese di giudizio.

2. Il rapporto di lavoro dal quale trae origine la controversia era stato costituito, su designazione del xx, ai sensi della disciplina consiliare sul personale di diretta collaborazione. xx era stato assunto quale segretario particolare del xx; la durata del rapporto era collegata alla

carica presidenziale, alla legislatura e al permanere della relazione fiduciaria.

Con nota del 2 maggio 2019, avente effetto dal 6 maggio successivo, il xx comunicava al xx la cessazione del rapporto. L'atto faceva riferimento ai dissensi insorti sulle modalità e sui tempi di gestione della segreteria politica, alla mancata condivisione di indicazioni ritenute essenziali e all'impossibilità di raggiungere una comune intesa sull'organizzazione dell'attività; da tali circostanze desumeva il venir meno del rapporto fiduciario posto a fondamento dell'assunzione.

Il lavoratore impugnava il recesso davanti al Tribunale di Trento. Con sentenza n. 61 del 2020 il giudice del lavoro accoglieva la domanda; la Corte d'appello di Trento, con sentenza n. 12 del 2021, confermava, per quanto qui rileva, la nullità del licenziamento e le conseguenze economiche poste a carico del Consiglio provinciale.

3. A seguito degli esborsi sostenuti dall'ente, la Procura regionale notificava al xx l'invito a dedurre del 13 luglio 2022. Il danno era inizialmente quantificato in complessivi euro 170.548,98: euro 149.494,89 per retribuzioni e IRAP corrisposte in dipendenza del contenzioso lavoristico; euro 10.535,95 per le spese liquidate in favore del lavoratore; euro 10.518,12, corrispondenti alla metà degli oneri sopportati dall'ente per la propria difesa. Nella fase preprocessuale la condotta era stata prospettata anche in termini di dolo, sul presupposto della finalità ritorsiva attribuita al recesso.

All'esito delle deduzioni e dell'audizione personale, la Procura regionale modificava l'impostazione dell'addebito. Riteneva non

raggiunta, ai fini della responsabilità personale dell'amministratore, una prova sufficiente dell'intento esclusivamente ritorsivo; abbandonava le poste relative alle spese processuali e qualificava la condotta come gravemente colposa. Individuava, inoltre, nell'attività dell'apparato amministrativo un concorrente apporto causale del quaranta per cento e limitava la domanda al sessanta per cento della prima posta, pari a euro 89.696,93.

Con atto di citazione depositato il 17 ottobre 2022 la Procura regionale chiedeva, pertanto, la condanna del xx al pagamento di euro 89.696,93, oltre rivalutazione e interessi, in favore del Consiglio provinciale. La condotta contestata non era descritta soltanto come decisione politica di non proseguire la collaborazione fiduciaria, ma come gestione asseritamente arbitraria e gravemente approssimativa del recesso: il convenuto avrebbe sottoscritto la comunicazione senza avere previamente formalizzato e verificato specifici inadempimenti, senza ponderare la disciplina del rapporto e senza assicurare il rispetto delle regole di correttezza e buona fede.

La citazione dava conto dell'intervento del capo di gabinetto, del segretario generale, del servizio del personale e dell'ufficio legislativo. Proprio in ragione del contributo attribuito all'apparato, l'addebito era stato ridotto al sessanta per cento. Il petitum riguardava, quindi, gli effetti patrimoniali che, secondo la prospettazione attorea, sarebbero derivati dalle modalità di esercizio del potere datoriale.

4. Nel giudizio di primo grado il convenuto eccepiva, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione e di attribuzione. Sosteneva che

il segretario particolare, per la natura fiduciaria dell'incarico e per il compito di assistere il xx nell'attività politica, appartenesse all'organizzazione funzionale del Consiglio; la libertà di designarlo comprenderebbe necessariamente quella di interrompere il rapporto quando venga meno la fiducia. Richiamava gli artt. 122, terzo e quarto comma, Cost., l'art. 48-bis dello Statuto speciale e la giurisprudenza costituzionale sull'autonomia delle assemblee legislative.

Nel merito contestava la certezza e la definitività del danno, allora ancora oggetto del ricorso per cassazione nel processo lavoristico, il nesso causale e la colpa grave. Deduceva di essersi affidato agli uffici competenti, di avere sottoscritto un atto predisposto e vagliato dall'apparato e di avere agito sulla base della clausola contrattuale che collegava la prosecuzione dell'incarico al permanere della fiducia.

La Procura regionale replicava con memoria del 7 aprile 2023. Negava che il carattere fiduciario determinasse un'immunità generalizzata, distingueva le funzioni del segretario particolare da quelle del capo di gabinetto considerate dalla Corte costituzionale e ribadiva che la domanda riguardava un danno indiretto derivante dall'illegittimo esercizio di un potere datoriale. All'udienza del 15 novembre 2023 veniva respinta la richiesta difensiva di sospendere il giudizio in attesa della decisione della Corte di cassazione e la causa era trattenuta in decisione.

5. La Procura regionale ha impugnato la sentenza con un unico motivo, rubricato «*Travisamento della domanda attorea ed erronea declaratoria del difetto di giurisdizione contabile*», chiedendo l'affermazione della

giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda attorea, la caducazione della statuizione sul rimborso delle spese e la rimessione della causa alla Sezione territoriale ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c.

L'appellante ha sostenuto che la decisione abbia sostituito alla concreta causa petendi una considerazione astratta della natura fiduciaria dell'ufficio. La guarentigia coprirebbe gli atti di auto-organizzazione soltanto quando siano essenziali o strettamente coessenziali all'esercizio delle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo dell'assemblea; non sarebbe sufficiente che l'atto provenga da un organo consiliare o riguardi una struttura di diretta collaborazione.

Secondo la Procura, né la difesa né la sentenza avrebbero individuato le fonti dalle quali desumere che il segretario particolare svolgesse funzioni direttamente incidenti sull'attività legislativa. L'art. 3 del regolamento di organizzazione include il gabinetto e le segreterie fra i supporti funzionali, ma l'art. 13 assegna al segretario particolare il solo compito, formulato in termini generali, di assistere il xx nell'espletamento dell'attività politica. Le attribuzioni sarebbero diverse, anche per rango, da quelle del capo di gabinetto.

Il motivo di appello, con riguardo alla sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2019, evidenzia che quel giudizio ha riguardato una deliberazione collegiale di conferimento dell'incarico di capo di gabinetto, adottata in un quadro normativo che attribuiva all'ufficio funzioni specificamente raccordate all'attività legislativa; la presente domanda concerne, invece, gli effetti dannosi della cessazione di un diverso rapporto di lavoro e le modalità con le quali il recesso è stato

esercitato.

L'appellante ha insistito sulla precedente cognizione del giudice del lavoro e sulla natura indiretta del pregiudizio. Ha ritenuto illogico che l'atto possa essere sindacato nei rapporti tra lavoratore ed ente e divenga insindacabile quanto alle conseguenze per l'erario; afferma, tuttavia, che l'autonoma valutazione dei presupposti della responsabilità appartiene al merito e dovrà essere compiuta dal primo giudice.

La Procura ha censurato, infine, le valutazioni formulate dalla sentenza sul nesso causale e sulla colpa grave dopo la declaratoria di difetto di giurisdizione. Poiché tali rilievi non sono confluiti nel dispositivo, chiede la rimessione della causa per la prosecuzione del giudizio di merito, indicando nell'atto di appello una diversa composizione del collegio territoriale.

In conclusione ha chiesto "che il Collegio di secondo grado riformi la sentenza impugnata, affermando la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda attorea con conseguente rinvio, ai sensi dell'articolo 199 comma 2 del codice, della causa per la prosecuzione del giudizio nel merito alla Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, Sede di Trento, in diversa composizione, annullamento altresì la statuizione sul rimborso delle spese.".

6. Il sig. xx si è costituito con comparsa depositata il 6 settembre 2026 e ha chiesto, in via principale, il rigetto dell'appello e la conferma integrale della sentenza, anche quanto alle spese. Ha richiamato la

posizione costituzionale del Consiglio provinciale, la collocazione della segreteria fra i supporti funzionali, il collegamento dell'incarico con la durata della carica e la clausola contrattuale di fiducia. La nomina e la rimozione costituirebbero, infatti, momenti inscindibili della medesima potestà organizzativa.

L'appellato ha, infine, dedotto che l'insindacabilità non può dipendere dal modo in cui la Procura formula la domanda e che l'illegittimità dell'atto non basta a escludere una garanzia destinata proprio a impedire il controllo giurisdizionale sulle scelte protette. Ha contestato il rilievo attribuito alla distinzione fra danno diretto e indiretto e osservato di non essere stato parte del processo del lavoro, i cui accertamenti non potrebbero essergli opposti.

La difesa ha riproposto, in via subordinata, le questioni di merito relative al danno, al nesso causale e alla colpa grave. Ha richiamato l'attività svolta dagli uffici, l'affidamento riposto nel vaglio tecnico, il contenuto del contratto, i risparmi complessivamente realizzati durante la Presidenza e la disciplina dell'esimente politica. Ha invocato, inoltre, la legge 7 gennaio 2026, n. 1, con riguardo alla presunzione di buona fede degli organi politici, alla delimitazione della colpa grave, al concorso dell'amministrazione, alla compensazione delle utilità e ai criteri di riduzione dell'addebito.

In conclusione ha chiesto a questa Sezione giurisdizionale di appello: "*in via principale: rigettare l'appello svolto dalla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Trentino Alto-Adige/Südtirol Sede di Trento e per l'affetto confermare la sentenza xx della*

Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Trentino Alto-Adige/Südtirol sede di Trento e ciò anche in punto spese; In via gradata: nel caso di accoglimento dell'appello svolto dalla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Trentino Alto-Adige/Südtirol Sede di Trento, ai sensi dell'art. 199, c. 2, c.g.c. rimettere la causa al primo giudice per la prosecuzione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle spese del grado d'appello; In via ulteriormente gradata: nel caso di accoglimento dell'appello svolto dalla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Trentino Alto-Adige/Südtirol Sede di Trento, senza applicazione dell'art. 199, c. 2, c.g.c., accertare l'assenza di responsabilità in capo all'appellato sign. Xx per esimente politica, buona fede presunta e per carenza degli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie, con conseguente rigetto della citazione e delle domande ivi svolte e proscioglimento ed assoluzione del sign. xx; In via ulteriormente subordinata: solo in caso di condanna e stante l'incolpazione per colpa grave, dedurre dall'importo lordo contestato le ritenute fiscali ed IRAP, applicare il potere riduttivo anche ex art. art. 1, c. 1 octies L. 20/1994 con importo del danno ampiamente inferiore al 30% ed ex art. 1, c. 1 bis L. 20/1994, applicare la compensatio lucri cum damno e con deduzione delle quote di danno ad altri addebitabili in percentuale superiore al 40% come provvisoriamente computato dalla Procura Regionale. In ogni caso: con rifusione di compensi, spese generali 15%, CNPA e IVA ex lege."

7. La Procura generale, con istanza depositata il 16 febbraio 2024, ha chiesto l'abbreviazione dei termini di fissazione dell'udienza ai sensi degli artt. 89 e 181 c.g.c. Ha evidenziato il rilievo istituzionale della

vicenda e la delicatezza della delimitazione fra attività politica, alta amministrazione e gestione amministrativa. L'istanza aveva contenuto acceleratorio e non recava conclusioni sul merito dell'impugnazione.

La Procura generale, il 25 settembre 2026, ha depositato l'ordinanza n. 26238 del 2024 emessa dalla corte di Cassazione nel giudizio tra il Consiglio della Provincia autonoma di Trento e l'odierno appellante.

8. All'udienza pubblica del 30 settembre 2026 il pubblico ministero e la difesa dell'appellato hanno illustrato le rispettive posizioni e hanno concluso come in atti.

La difesa dell'appellato ha anche eccepito la tardività del deposito, da parte della Procura, della pronuncia della Corte di cassazione, sez. Lavoro, deducendo il superamento del termine previsto per la produzione documentale. La causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, deve essere respinta l'eccezione di tardività del deposito della pronuncia della Corte di cassazione n. 26238 del 2024 sollevata dalla difesa dell'appellato nell'odierna udienza.

Le sentenze e gli altri provvedimenti giurisdizionali, una volta pubblicati, sono atti pubblici dei quali il giudice può conoscere il contenuto giuridico indipendentemente dalla produzione della relativa copia ad opera delle parti. La conoscenza e la valutazione dei precedenti appartengono all'attività di interpretazione e applicazione del diritto: il giudice può quindi richiamare anche d'ufficio una pronuncia pubblicata, senza che la sua utilizzabilità come precedente sia subordinata al deposito nel fascicolo o alla sua presentazione in

udienza. Il deposito della copia agevola la consultazione del provvedimento, ma non costituisce il presupposto del potere di considerarne gli argomenti giuridici.

I termini per la produzione documentale, compresi quelli fissati ai sensi dell'art. 181 c.g.c., riguardano l'introduzione dei documenti destinati alla prova dei fatti e non precludono la conoscenza delle pronunce pubbliche richiamate per i principi interpretativi che esprimono.

Il decorso di quel termine non impone al giudice di ignorare una decisione pubblicata né gli impedisce di valutarne la pertinenza rispetto alle questioni giuridiche sottoposte al suo esame.

Nella specie, la decisione prodotta dalla Procura generale è una pronuncia pubblicata. La sua conoscibilità come precedente prescinde, pertanto, dalla data del deposito effettuato dalla Procura. Il richiamo del relativo contenuto giuridico non amplia il thema decidendum e non modifica la domanda: la questione della relazione fra fiduciarietà dell'incarico e sindacabilità dell'atto di cessazione è già compresa nell'oggetto dell'appello.

1. L'appello è fondato. La domanda proposta dalla Procura regionale appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti, perché la specifica condotta dedotta non è compresa nella garanzia funzionale prevista dall'art. 48-bis, secondo comma, dello Statuto speciale.

La delimitazione del *thema decidendum* è essenziale.

Non è in discussione la libertà del xx provinciale di individuare i collaboratori idonei a sostenerne l'attività, né spetta al giudice contabile stabilire se una relazione politica di fiducia dovesse continuare.

Occorre stabilire se il carattere fiduciario dell'incarico renda insindacabile qualsiasi modalità di cessazione del rapporto o se la guarentigia operi soltanto quando la condotta concretamente sottoposta a giudizio presenti un nesso diretto e qualificato con le funzioni costituzionalmente protette.

La risposta non può essere tratta dalla sola qualificazione utilizzata dall'attore. Il giudice deve determinare la giurisdizione sulla base del *petitum* sostanziale, ed è tenuto a qualificare autonomamente e oggettivamente la condotta allegata, esaminandone contenuto, effetti e relazione funzionale con le attribuzioni dell'organo. Una garanzia costituzionale non potrebbe essere elusa mediante la scelta delle parole impiegate nella citazione; specularmente, non può essere ampliata attraverso una qualificazione formale che prescinda dalla sostanza dell'atto.

La decisione del presente giudizio dipende, pertanto, dall'esame congiunto della disciplina dell'ufficio, del contenuto della nota del 2 maggio 2019, del potere esercitato e della domanda effettivamente formulata. Non è fondata sulla sola natura indiretta del danno, sull'illegittimità dichiarata dal giudice del lavoro o sulla denominazione datoriale attribuita dalla Procura al comportamento.

2. Il petitum sostanziale è costituito dalla richiesta di reintegrazione del patrimonio del Consiglio provinciale per un esborso che si assume causalmente riferibile alla condotta del suo xx, legato all'ente da rapporto di servizio. In difetto di una specifica causa di immunità, tale pretesa rientra nella materia della contabilità pubblica devoluta alla

Corte dei conti dall'art. 103, secondo comma, Cost. e disciplinata dall'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

La *causa petendi*, come definitivamente precisata nella citazione, non identifica l'illecito nel mero venir meno della fiducia o nell'opportunità di sostituire il collaboratore. La Procura allega una grave negligenza nella realizzazione giuridica di quella scelta: mancata formalizzazione di specifiche violazioni, insufficiente verifica della disciplina del rapporto, sottoscrizione di una comunicazione asseritamente inidonea e inosservanza delle regole esterne di correttezza e buona fede. È questo il comportamento che deve essere qualificato ai fini del riparto.

Il danno prospettato si collega agli importi corrisposti dall'ente per effetto della tutela lavoristica e non al costo ordinario dell'ufficio di diretta collaborazione.

La domanda non mira a sostituire al giudizio politico del xx una valutazione giudiziale sulla persona da scegliere o sulla convenienza di mantenere il rapporto. Essa è invece diretta a verificare se le modalità di esercizio di un potere incidente su un rapporto di lavoro abbiano prodotto un pregiudizio erariale imputabile a titolo di colpa grave.

Tale ricostruzione non anticipa la fondatezza dell'addebito. Che le omissioni indicate siano state effettivamente commesse, che una condotta diversa fosse esigibile dall'organo politico, che l'affidamento negli uffici fosse colpevole e che l'esborso ne costituisca conseguenza immediata sono profili da provare nel merito. La distinzione è necessaria per non trasformare l'accertamento della giurisdizione in una decisione sulla responsabilità.

3. L'art. 48-bis, secondo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 stabilisce che i membri del Consiglio provinciale non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni. La norma riproduce, per i consiglieri delle Province autonome, la guarentigia dell'art. 122, quarto comma, Cost. La sua funzione è preservare l'autonomia dell'assemblea rappresentativa e il libero esercizio delle attribuzioni ad essa riservate, sottraendole a interferenze derivanti dall'attivazione di responsabilità per il contenuto delle determinazioni protette.

Si tratta di una garanzia oggettivamente funzionale. Essa non segue la persona investita della carica in ogni attività compiuta durante il mandato e non dipende dalla sola appartenenza dell'atto all'organizzazione consiliare. Il suo perimetro è determinato dal nesso con le attribuzioni dell'assemblea: le funzioni: legislativa, di indirizzo politico e di controllo, nonché l'auto-organizzazione che risulti necessaria o strettamente coessenziale al loro esercizio.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la forma amministrativa dell'atto non è decisiva. Una deliberazione organizzativa o finanziaria può essere protetta quando costituisca espressione immediata o strumento necessario della funzione consiliare; un atto proveniente da un organo politico può, invece, rimanere esterno alla garanzia quando appartenga alla gestione amministrativa o patrimoniale e non presenti quel rapporto qualificato. È dunque richiesto un esame sostanziale, non un automatismo fondato sull'autore o sulla sede organizzativa.

La distinzione trova fondamento nella stessa ratio della prerogativa. L'autonomia dell'assemblea sarebbe compromessa se altri poteri potessero sindacare le scelte attraverso le quali essa organizza in modo essenziale l'esercizio delle proprie funzioni primarie. Non subisce la medesima lesione quando il controllo riguarda l'osservanza di regole esterne nell'amministrazione di un rapporto, senza investire il contenuto dell'indirizzo politico o l'assetto necessario al funzionamento dell'organo.

Da ciò discende che il requisito della stretta coessenzialità non può essere sostituito dalla mera utilità dell'ufficio o dalla sua prossimità al xx. Ogni apparato di supporto agevola, in senso ampio, l'attività dell'organo politico; se tale utilità fosse sufficiente, l'intera gestione del personale, dei contratti e delle risorse riferibili al Consiglio verrebbe attratta nell'area dell'insindacabilità. La giurisprudenza richiede, invece, che la relazione con la funzione primaria sia effettiva e specificamente dimostrabile.

L'esistenza della garanzia non dipende neppure dalla legittimità dell'atto. Se una determinazione appartiene oggettivamente alla funzione protetta, non diviene sindacabile perché è dedotta come illegittima o dannosa; diversamente l'insindacabilità sarebbe privata di effetto proprio nei casi in cui è invocata. Ma vale anche la proposizione inversa: l'esercizio di una competenza affidata a un organo politico non acquisisce protezione costituzionale per il solo fatto di esprimere una scelta discrezionale o fiduciaria.

4. Il precedente più vicino alla tesi dell'appellato è costituito dalla

sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2019. Proprio per tale ragione esso deve essere considerato nella sua specifica fattispecie e non ridotto a un'affermazione generale sull'insindacabilità del personale fiduciario.

Il conflitto riguardava deliberazioni con le quali i componenti dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna avevano conferito l'incarico di capo di gabinetto del xx a un soggetto privo del titolo di studio richiesto per la qualifica dirigenziale.

La Corte ha ricostruito il quadro normativo regionale e ha attribuito rilievo alle funzioni concretamente assegnate al capo di gabinetto, non alla sola natura intuitu personae del rapporto.

In quel sistema il capo di gabinetto occupava una posizione centrale nell'organizzazione della Presidenza: assicurava assistenza e collaborazione all'organo, curava rapporti con le articolazioni dell'assemblea e con istituzioni rappresentative, contribuiva alle attività di comunicazione istituzionale e alla conoscenza dell'attività legislativa. La deliberazione collegiale dell'Ufficio di presidenza incideva quindi su un ufficio ritenuto, alla luce di quelle specifiche attribuzioni, essenziale per il concreto esercizio della potestà legislativa.

La sentenza n. 43 del 2019 ha, nello stesso tempo, ribadito il limite della garanzia: le deliberazioni dell'Ufficio di presidenza sono protette quando abbiano natura di atti di auto-organizzazione direttamente incidenti sull'attività legislativa; quando siano estranee o non strettamente coessenziali all'organizzazione di tale attività, restano

esterne all'autonomia costituzionalmente garantita. L'esito favorevole nel caso deciso non elimina, quindi, il giudizio concreto di coessenzialità che ne costituiva la premessa.

Neppure la sentenza della Corte costituzionale n. 90 del 2022 conduce a una soluzione diversa. La protezione qui è stata riconosciuta con riguardo a una determinazione collegiale espressiva di una scelta politico-strategica dell'assemblea. Il precedente conferma che la veste amministrativa e gli effetti patrimoniali non escludono, in sé, la garanzia; al tempo stesso rende necessario identificare il contenuto politico-istituzionale della specifica determinazione, senza desumerlo dalla sola provenienza.

La giurisprudenza costituzionale formatasi, fra l'altro, con le sentenze n. 292 del 2001, n. 337 del 2009 e n. 235 del 2015 mantiene ferma la separazione fra l'area delle funzioni legislative, di indirizzo, di controllo e della loro auto-organizzazione essenziale, da un lato, e le ulteriori funzioni amministrative e di gestione, dall'altro. La garanzia non si traduce in una generale irresponsabilità civile, penale o contabile per gli atti degli organi regionali o provinciali.

5. In senso convergente si sono pronunciate le Sezioni unite della Corte di cassazione. L'ordinanza n. 11502 del 2019, in materia di acquisizione di personale di supporto, ha escluso che il carattere fiduciario renda di per sé insindacabile la scelta e ha richiesto una ragionevole ed effettiva riconducibilità dell'atto alle funzioni primarie dell'organo. Il controllo contabile rimane consentito, nei limiti esterni, quando la determinazione presenti intrinseca irragionevolezza o manifesta

esorbitanza rispetto alle esigenze funzionali dichiarate.

L'ordinanza n. 24898 del 18 agosto 2022 dalle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione ha ribadito che gli atti di auto-organizzazione sono protetti quando si pongano in rapporto di necessaria strumentalità con le funzioni consiliari e che la fiduciarietà non sottrae alla giurisdizione della Corte dei conti ogni attività relativa al personale. La verifica della ragionevolezza e dell'effettività del collegamento non sostituisce il giudice alla scelta politica, ma serve a stabilire se l'atto appartenga realmente all'area costituzionale invocata.

Queste pronunce riguardano prevalentemente l'acquisizione di collaboratori e non risolvono direttamente il caso della cessazione di un rapporto già costituito. Esse sono tuttavia rilevanti per il criterio di giurisdizione: impediscono di elevare l'*intuitus personae* a titolo autonomo di immunità e impongono di verificare il nesso funzionale in relazione all'atto concreto. La medesima verifica deve essere compiuta per il recesso, senza assumere né escludere a priori una corrispondenza con la nomina.

Il giudice contabile non può indicare quale collaboratore debba godere della fiducia del xx, apprezzarne l'affinità politica o sindacare la convenienza della sostituzione. Può però accertare se l'atto dedotto appartenga alla funzione protetta e, una volta riconosciuta la giurisdizione, verificare l'osservanza delle regole che disciplinano l'esercizio di un potere amministrativo o datoriale, nel rispetto dei limiti al sindacato delle scelte discrezionali.

6. La disciplina organizzativa dell'Ente non consente di identificare il

segretario particolare con il capo di gabinetto considerato dalla Corte costituzionale. L'art. 3, comma 2, del regolamento di organizzazione del Consiglio provinciale, approvato con deliberazione del Consiglio di presidenza 27 febbraio 2018, n. 16, include fra i «supporti funzionali» il gabinetto della Presidenza, le segreterie particolari del xx e del xx, nonché l'attività di stampa, informazione e comunicazione. La formula colloca più strutture in una categoria organizzativa, ma non ne rende identiche le attribuzioni.

Il regolamento disciplina in modo distinto il gabinetto della Presidenza e la segreteria particolare. L'art. 12 individua le funzioni del primo e ne regola il raccordo con il segretario generale e con le strutture consiliari. L'art. 13 attribuisce alla segreteria particolare il compito di assistere il xx o il xx nell'espletamento della rispettiva attività politica. L'art. 21 del regolamento organico del personale disciplina la designazione, la durata e il trattamento del personale interessato, sul presupposto della fiduciarietà del rapporto.

La locuzione «attività politica» spiega la prossimità del collaboratore al titolare della carica, ma ha estensione maggiore delle funzioni protette dall'art. 48-bis. Può comprendere relazioni con la comunità, organizzazione dell'agenda, comunicazione, contatti con soggetti politici e assistenza quotidiana. Per ricondurre il singolo atto alla guarentigia occorre, invece, individuare il collegamento diretto con la funzione legislativa, di indirizzo o di controllo esercitata dal Consiglio. Non risultano attribuiti al segretario particolare poteri di direzione o sostituzione delle strutture amministrative, compiti specifici di

raccordo con il procedimento legislativo o funzioni istituzionali comparabili, per contenuto e centralità, a quelle valorizzate nella sentenza n. 43 del 2019. L'assistenza politica, espressa in termini generali, non dimostra che ogni vicenda del relativo rapporto di lavoro sia essenziale al funzionamento costituzionale dell'assemblea.

La diversa base di calcolo del trattamento accessorio prevista per il capo di gabinetto e per il segretario particolare, richiamata dall'appellante, non è da sola decisiva; concorre, tuttavia, con la differente descrizione regolamentare delle funzioni a escludere un'equiparazione automatica. Ciò che rileva non è il rango economico, ma la mancanza di una specifica attribuzione del segretario direttamente incidente sull'attività legislativa.

La qualifica di «supporto funzionale» non può produrre, mediante una fonte organizzativa interna, un ampliamento dell'immunità costituzionale. Essa costituisce un dato da valutare, non la conclusione del giudizio. Occorre ancora stabilire se la condotta contestata realizzi quel supporto in modo necessario o se appartenga alla gestione del rapporto instaurato per fornirlo.

7. La nota del 2 maggio 2019 appartiene, per contenuto ed effetti, al secondo ambito. Essa non modifica l'assetto della Presidenza, non istituisce o sopprime una struttura, non definisce le attribuzioni della segreteria e non reca una determinazione sull'organizzazione dei lavori consiliari. Incide sul rapporto individuale con il lavoratore, dispone la cessazione dell'incarico da una data determinata e produce verso il destinatario effetti giuridici ed economici regolati dalla disciplina del

rapporto.

Il documento richiama dissensi sulle modalità e sui tempi di gestione della segreteria politica e il venir meno della comune intesa. Non collega il recesso a una specifica esigenza del procedimento legislativo, a una funzione dell'assemblea o a una modificazione dell'organizzazione necessaria al suo esercizio. Tali elementi possono spiegare la decisione fiduciaria, ma non trasformano le modalità giuridiche della cessazione in esercizio immediato della funzione costituzionale.

La sentenza impugnata qualifica la nota come manifestazione di volontà o di pensiero. L'argomento attribuisce alle parole dell'art. 48-bis un'estensione non consentita dal requisito funzionale. Ogni atto giuridico manifesta una volontà e ogni motivazione comunica un pensiero; se ciò bastasse, tutti gli atti individuali del consigliere sarebbero opinioni insindacabili. L'opinione tutelata è quella espressa nell'esercizio delle funzioni protette, non qualunque dichiarazione incorporata in un atto datoriale.

La circostanza che l'atto sia monocratico e non costituisca un voto non è assunta come ragione autonoma della decisione. Anche un atto individuale del xx potrebbe essere coperto se necessario alla funzione consiliare. La forma concorre però a evidenziare la distanza dalla fattispecie di Corte costituzionale n. 43 del 2019, nella quale erano sottoposti a giudizio i voti dei componenti dell'Ufficio di presidenza relativi all'organizzazione di un ufficio strategico. Il diverso contenuto impone una dimostrazione autonoma del nesso, che nella specie

manca.

8. La difesa sostiene che il potere di revoca sia il necessario riflesso del potere di nomina. L'affermazione individua una relazione fra i due momenti, ma non risolve il problema della giurisdizione. La libertà di scegliere un collaboratore fiduciario comprende la possibilità di non avvalersene più; non ne consegue che ogni modalità di estinzione del rapporto, anche quando regolata da norme esterne e produttiva di obbligazioni verso un terzo, partecipi automaticamente della medesima protezione.

La distinzione non separa artificiosamente un'unica decisione. Il nucleo politico consiste nella valutazione che la collaborazione non risponda più alle esigenze del xx. L'attuazione giuridica incide, invece, su un rapporto contrattuale esistente e deve utilizzare uno degli strumenti previsti dall'ordinamento, con i relativi presupposti ed effetti. I due profili sono connessi, ma rimangono concettualmente e giuridicamente distinguibili: il rispetto delle regole del secondo non impone il contenuto del primo.

Il sindacato richiesto dalla Procura non tende a ordinare la prosecuzione della collaborazione, a ricostituire la fiducia o a valutare la bontà politica della sostituzione. Esso investe l'asserita grave negligenza nella predisposizione e sottoscrizione dell'atto e le conseguenze finanziarie che ne sarebbero derivate. L'eventuale responsabilità per quelle modalità non comprime la libertà di scelta più di quanto l'assoggettamento alle regole dei contratti e del lavoro comprima, in generale, l'autonomia organizzativa dell'ente.

Non viene quindi affermato che ogni cessazione di personale fiduciario appartenga alla giurisdizione contabile. Un atto di riorganizzazione essenziale, o una determinazione inscindibilmente connessa all'esercizio di una funzione protetta, potrebbe ricadere nella guarentigia anche se incidesse su rapporti di lavoro. La conclusione riguarda questa condotta, per come emerge dalla disciplina applicabile, dal contenuto della nota e dal titolo dell'addebito.

9. La natura indiretta del danno non è un criterio autonomo di giurisdizione. Un atto funzionalmente protetto non perde la garanzia perché produce un esborso conseguente alla condanna dell'ente; un atto gestionale non la acquista perché il pregiudizio si manifesta attraverso il pagamento a un terzo. La distinzione fra danno diretto e indiretto attiene alla struttura causale dell'illecito e alla prova del pregiudizio, non sostituisce la verifica richiesta dall'art. 48-bis.

Non è quindi condivisibile, nella sua formulazione assoluta, l'argomento dell'appellante secondo cui la precedente valutazione del giudice ordinario inibirebbe strutturalmente una declaratoria di difetto di giurisdizione. Le diverse giurisdizioni assolvono funzioni differenti: il giudice del lavoro decide il rapporto fra dipendente ed ente; il giudice contabile accerta l'eventuale responsabilità personale dell'agente verso l'amministrazione. La prima pronuncia non può ampliare il perimetro della seconda.

Per la medesima ragione, l'accertamento dell'illegittimità del recesso non è il fondamento dell'odierna decisione. Se l'atto fosse coperto dalla guarentigia, l'azione contabile rimarrebbe preclusa anche a fronte di un

vizio accertato. La giurisdizione è affermata perché l'atto, oggettivamente qualificato, non presenta il necessario nesso con le funzioni protette; soltanto dopo tale conclusione assumono rilievo, nel merito, la disciplina del rapporto e gli accertamenti compiuti in altra sede.

10. Le ulteriori difese dell'appellato concernono il merito. La clausola che collegava la durata dell'incarico alla permanenza della fiducia potrà incidere sulla valutazione della condotta e sull'esigibilità di un diverso comportamento; non trasforma l'esercizio del recesso in opinione o voto e non definisce il perimetro costituzionale della guarentigia.

Il coinvolgimento del capo di gabinetto, del segretario generale, del servizio del personale e dell'ufficio legislativo può rilevare ai fini dell'elemento soggettivo, dell'affidamento, del nesso causale e dell'eventuale ripartizione del danno. La stessa Procura ne ha tenuto conto riducendo l'addebito. Non si tratta, però, di un fatto idoneo a rendere funzionalmente insindacabile l'atto: l'apporto degli uffici deve essere accertato e ponderato dal giudice competente per il merito.

Analoga considerazione vale per i risparmi di gestione allegati, per l'eventuale compensatio lucri cum damno, per l'incidenza delle ritenute e dell'IRAP e per l'esercizio del potere riduttivo. Sono questioni relative all'esistenza e alla misura del pregiudizio risarcibile. L'affermazione della giurisdizione non ne presuppone la soluzione e non limita le difese che potranno essere svolte nella prosecuzione del giudizio.

11. La legge 7 gennaio 2026, n. 1, invocata dalla difesa, ha modificato la disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa con riguardo, fra l'altro, alla posizione degli organi politici, alla colpa grave, al concorso dell'amministrazione e alla determinazione dell'addebito. L'applicabilità temporale e la portata di tali disposizioni potranno assumere rilievo nel giudizio di merito.

Esse non modificano l'art. 48-bis dello Statuto speciale e non ridefiniscono l'oggetto della giurisdizione contabile. Le regole sulla buona fede, sull'elemento soggettivo, sul concorso causale e sulla quantificazione presuppongono che il giudice possa conoscere della condotta; non trasformano in atto costituzionalmente protetto quello che, secondo il criterio funzionale, appartiene alla gestione datoriale.

Non ricorrono i presupposti per sospendere il giudizio in attesa delle decisioni della Corte costituzionale sulle questioni indicate dall'appellato. Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione conseguente alla rimessione richiede che la disposizione censurata debba essere applicata per definire la controversia. L'odierna pronuncia si limita alla giurisdizione e non applica le nuove norme sulla colpa, sulla presunzione di buona fede, sul concorso dell'ente o sulla riduzione del danno.

Il Collegio non anticipa neppure il giudizio sull'efficacia temporale della riforma o sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità nel successivo esame del merito. Tali profili restano integralmente affidati alla Sezione territoriale, se e nella misura in cui le disposizioni dovranno essere applicate. La decisione sulla giurisdizione può essere

adottata indipendentemente dalla loro soluzione.

12. La sentenza deve, pertanto, essere riformata e deve essere dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti. Il motivo è accolto nei limiti della domanda processuale devoluta; restano riservate al primo giudice tutte le questioni concernenti danno, causalità, elemento soggettivo, affidamento negli uffici, disciplina sopravvenuta e misura dell'eventuale addebito.

13. L'art. 199, comma 1, lettera a), c.g.c. prevede infatti la rimessione al primo giudice quando, in riforma della sentenza impugnata, il giudice d'appello dichiari la giurisdizione della Corte dei conti negata in primo grado. Il comma 2 stabilisce che, quando la decisione appellata abbia definito esclusivamente una questione preliminare o pregiudiziale senza pronunciarsi sul merito, l'impugnazione deve restare limitata a quella questione e la causa deve essere rimessa per la decisione sul merito e sulle spese del grado.

Entrambe le condizioni ricorrono nella fattispecie in esame.

La causa è quindi rimessa alla Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento. Non può essere accolta la richiesta dell'appellante di prescrivere una diversa composizione del collegio: la formazione dell'organo giudicante è regolata dalle disposizioni organizzative e tabellari, mentre l'art. 199 impone soltanto l'individuazione del giudice al quale il processo deve ritornare.

La riforma della declaratoria di difetto di giurisdizione determina la caducazione del capo che aveva liquidato in favore del convenuto euro 7.577,00, oltre spese generali e accessori, perché strettamente

dipendente dall'esito processuale ora rimosso. La Sezione territoriale provvederà sulle spese di entrambi i gradi all'atto della definizione del merito.

Il giudizio dovrà essere riassunto nel termine di novanta giorni dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione della presente sentenza, ai sensi dell'art. 199, comma 3, c.g.c.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. 61322/III/A del registro di segreteria:

1) accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza della Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. xx, dichiara la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda proposta dalla Procura regionale;

2) dichiara conseguentemente caducato il capo della sentenza impugnata relativo alla liquidazione degli onorari e dei diritti di difesa;

3) rimette la causa alla Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, per la decisione sul merito e sulle spese, comprese quelle del presente grado, ai sensi dell'art. 199, commi 1, lettera a), 2 e 3, c.g.c., con onere di riassunzione nel termine previsto dal comma 3.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 30 settembre 2026.

L'Estensore Il Presidente

Marco Fratini Giuseppina Maio

f.to digitalmente *f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria il 06/10/2026

Il dirigente

f.to digitalmente

DECRETO

Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'articolo 52 del Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n. 196,

DISPONE

che a cura della Segreteria sia apposta l'annotazione di cui al comma 1 di detto articolo 52, a tutela dei diritti delle parti private.

IL PRESIDENTE

Giuseppina Maio

f.to digitalmente

Depositato in Segreteria il 06/10/2026

Il Dirigente

f.to digitalmente

In esecuzione del provvedimento collegiale ai sensi dell'articolo 52 del Decreto Legislativo 30 giugno 2003 n. 196, in caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi delle parti private.

Roma, 06/10/2026

Il Dirigente

f.to digitalmente