

## Gruppi politici delle Assemblee Legislative e nuovi controlli sulle loro spese

Cons. Paolo Luigi Rebecchi

A seguito di rilevanti vicende<sup>1</sup> relative all'uso da parte di alcuni "capigruppo" dei fondi pubblici erogati dai consigli regionali ai Gruppi consiliari<sup>2</sup> ed ad altri ugualmente significativi fatti riguardanti l'utilizzo di somme provenienti dal finanziamento pubblico ai partiti politici<sup>3</sup>, e nel contesto del più generale dibattito sulla necessità di contenimento dei c.d. "costi della politica"<sup>4-5</sup>, nel corso del 2012 è stato emanato (dal Governo "Monti") il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*), convertito in legge, con modificazioni, dall'[art. 1, comma 1, L. 7 dicembre 2012, n. 213](#), con il quale, tra l'altro è stata rafforzata la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, introducendo varie tipologie di riscontri e controlli.<sup>6</sup> Fra questi, i commi 9- 10- 11 e 12 dell'articolo 17 prevedono in

---

<sup>1</sup> S.RIZZO-E.MENICUCCI, "Batman & Co."- Protagonisti e retroscena dello scandalo che ha travolto il Lazio, e fa tremare l'Italia, Ed. Corriere della Sera, Milano, 2012

<sup>2</sup> A.VETRO, *Problematica sui finanziamenti dei Gruppi politici presenti nei consigli regionali, con particolare riguardo alla giurisdizione del giudice contabile per le ipotesi di danno erariale*, in [www.contabilita-pubblica.it](#) e M.GRECO, *Le spese dei Gruppi politici e l'incontrollata tecnica del "richiedo-ricevo"*, in [www.ambientediritto.it](#); R.SCALIA, *Il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, prima e dopo le sentenze della Corte costituzionale nel 2014*, in [www.respamm.it](#)

<sup>3</sup> Già si discute della reintroduzione del finanziamento in via di eliminazione, cfr. A.CALITRI, *Partiti poveri, ora rispunta il finanziamento pubblico*, in *Il Messaggero*, 22 dicembre 2014, p. 4

<sup>4</sup> L'art. 2 è espressamente intitolato "Riduzione dei costi della politica nelle regioni"- In argomento cfr. *I nuovi interventi per la riduzione dei costi della politica*, in [Argilnews settembre-ottobre 2013](#); *I costi della politica*, in *Argilnews* –settembre 2012; anche C.SALVI-M.VILLONE, *Il costo della democrazia*, Milano-Mondadori, 2005- S.RIZZO-G.A. STELLA, *La casta*, Rizzoli, Milano, 2007; degli stessi autori, *La deriva*, Rizzoli, Milano 2008 e *Licenziare i padreterni*, Milano, Rizzoli, 2011; S.RIZZO, *Da qui all'eternità. L'Italia dei privilegi a vita*, Milano, Feltrinelli, 2014; M.GIORDANO, *Sanguisughe. Le pensioni d'oro che ci prosciugano le tasche*, Milano, Mondadori, 2011; G.LUCHENA, *La riduzione "apparente" dei costi della politica: il legislatore si "affida" alla Corte dei conti per tagliare le indennità e i gettoni di presenza negli organi di amministrazione*, in [www.federalismi.it-1/2015](#); R.PEREZ, *Le nuove misure per il contenimento della spesa pubblica*, in AA.VV. *Le Limitazioni amministrative della spesa*, Milano, 2003, pp. 3 e ss.. per alcuni profili economici v. J.K.GALBRAIGHT, *Storia dell'economia. Il passato come presente*, Milano, 1989; F.GALIMBERTI, *Economia e pazzia. Crisi finanziarie di ieri e di oggi*, Bari, 2002; J.M. KEYNES, *Come uscire dalla crisi* (a cura di P.SABBATINI), Bari, Laterza, 2004; P.NASSIRIO, *Ouzo amaro. La tragedia greca dalle olimpiadi al gol di Samaras*, Roma, Fazi, 2012; T.PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani, 2014

<sup>5</sup> Ancora sui "costi della politica", con particolare riguardo ai provvedimenti normativi più recenti v. S.NOTTOLA, *Relazione del PG della Corte dei conti per il rendiconto generale dello Stato 2013* (est. Federici) in [www.corteconti.it/procuragenerale](#)

<sup>6</sup> B.CARAVITA-E.JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti*, in [www.federalismi.it](#); R.SCALIA, *L'attuazione degli obblighi imposti dal nuovo art. 147 bis del TUEL e le responsabilità. Il rapporto fra controllo interno e attività della Corte dei conti*, in [www.respamm.it](#)

particolare un obbligo specifico di rendicontazione da parte dei Gruppi politici costituiti nell'ambito dei consigli regionali e un controllo della Corte dei conti su tali rendiconti<sup>8,9 10</sup>

---

<sup>7</sup> Art. 1 commi 9-10-11 e 12 del d.l. n.174/2012 conv. nella legge n.213/2012- "... Ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati... 10. Il rendiconto è trasmesso da ciascun gruppo consiliare al presidente del consiglio regionale, che lo trasmette al presidente della regione. Entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il presidente della regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera, che è trasmessa al presidente della regione per il successivo inoltro al presidente del consiglio regionale, che ne cura la pubblicazione. In caso di mancata pronuncia nei successivi trenta giorni, il rendiconto di esercizio si intende comunque approvato. Il rendiconto è, altresì, pubblicato in allegato al conto consuntivo del consiglio regionale e nel sito istituzionale della regione. 11. Qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al presidente della regione una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. La comunicazione è trasmessa al presidente del consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato e sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione. Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. La decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate. 12. La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono alla mancata trasmissione del rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 10, ovvero alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti..."

<sup>8</sup> Per le spese dei partiti cfr. D.L. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito con la legge n. 111 del 15 luglio 2011-“Disposizioni per il controllo e la riduzione della spesa pubblica, nonché in materia di entrate”, che all'art. 6 si occupa del “finanziamento dei partiti politici”, richiamando sul punto le precedenti norme del 2007 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) e n. 122 del 30 luglio 2010. Provvede a ridurre l'entità di tali finanziamenti di un ulteriore 10%. Il comma 2 dello stesso articolo prevede l'interruzione dei “rimborsi elettorali” nel caso di scioglimento anticipato delle Camere. L'art. 7 stabilisce che le consultazioni elettorali si svolgano in unica giornata. In particolare la legge n. 96 del 2012, all'art. 9 ha stabilito che "...Art. 9 Misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici. 1. Allo scopo di garantire la trasparenza e la correttezza nella propria gestione contabile e finanziaria, i partiti e i movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi, che abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati ovvero che abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera medesima, al Senato della Repubblica o al Parlamento europeo o in un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano, si avvalgono di una società di revisione iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Commissione nazionale per le società e la borsa ai sensi dell'articolo 161 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, o, successivamente alla sua istituzione, nel registro di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39. Il controllo della gestione contabile e finanziaria può essere affidato alla medesima società di revisione con un incarico relativo a tre esercizi consecutivi rinnovabile per un massimo di ulteriori tre esercizi consecutivi. La società di revisione esprime, con apposita relazione, un giudizio sul rendiconto di esercizio dei partiti e dei movimenti politici secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia. A tale fine verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili. Controlla altresì che il rendiconto di esercizio sia conforme alle scritture e alla documentazione contabili, alle risultanze degli accertamenti eseguiti e alle norme che lo disciplinano. 2. In caso di partecipazione in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati, ciascun partito e movimento politico che abbia depositato congiuntamente il contrassegno di lista è soggetto all'obbligo di avvalersi della società di revisione di cui al comma 1. 3. È istituita la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, di seguito denominata «Commissione». La Commissione ha sede presso la Camera dei deputati, che provvede, in pari misura con il Senato della Repubblica, ad assicurarne l'operatività attraverso le necessarie dotazioni di personale di segreteria. La Commissione è composta da cinque componenti, di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei conti. Tutti i componenti sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. La Commissione è nominata, sulla base delle designazioni effettuate ai sensi del presente comma, con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Con il medesimo atto è individuato tra i componenti il Presidente della Commissione, che ne coordina i lavori. Ai componenti della Commissione non è corrisposto alcun compenso o

indennita' per l'attivita' prestata ai sensi della presente legge. Per la durata dell'incarico i componenti della Commissione non possono assumere ovvero svolgere altri incarichi o funzioni. Il mandato dei componenti della Commissione e' di quattro anni ed e' rinnovabile una sola volta. 4. La Commissione effettua il controllo di regolarita' e di conformita' alla legge del rendiconto di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, come da ultimo modificato dal presente articolo, e dei relativi allegati, nonche' di ottemperanza alle disposizioni di cui alla presente legge. A tal fine, entro il 15 giugno di ogni anno, i rappresentanti legali o i tesorieri dei partiti e dei movimenti politici, che abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati ovvero che abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera medesima o al Senato della Repubblica o al Parlamento europeo o in un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano, sono tenuti a trasmettere alla Commissione il rendiconto e i relativi allegati previsti dall'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, come da ultimo modificato dal presente articolo, concernenti ciascun esercizio compreso, in tutto o in parte, nella legislatura dei predetti organi. Unitamente agli atti di cui al secondo periodo del presente comma, sono trasmessi alla Commissione la relazione contenente il giudizio espresso sul rendiconto dalla societa' di revisione di cui al comma 1 del presente articolo, nonche' il verbale di approvazione del rendiconto medesimo da parte del competente organo del partito o movimento politico. In caso di partecipazione in forma aggregata ad una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati, ciascun partito e movimento politico che abbia depositato congiuntamente il contrassegno di lista e' soggetto agli obblighi di cui al presente comma. 5. Nello svolgimento della propria attivita', la Commissione effettua il controllo anche verificando la conformita' delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse. A tal fine, entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione del rendiconto, invita i partiti e i movimenti politici interessati a sanare, entro e non oltre il 31 marzo seguente, eventuali irregolarita' contabili da essa riscontrate. Entro e non oltre il 30 aprile dello stesso anno la Commissione approva una relazione in cui esprime il giudizio di regolarita' e di conformita' alla legge, di cui al primo periodo del comma 4. La relazione e' trasmessa ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che ne curano la pubblicazione nei siti internet delle rispettive Assemblee. 6. Entro e non oltre il 15 luglio di ogni anno, la Commissione trasmette ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati gli elenchi dei partiti e movimenti politici che risultino, rispettivamente, ottemperanti e inottemperanti agli obblighi di cui al comma 4, con riferimento all'esercizio dell'anno precedente. 7. I casi di inottemperanza di cui al comma 6, nonche' l'inottemperanza all'obbligo di pubblicazione nei siti internet del rendiconto e dei relativi allegati, previsto dal comma 20, sono contestati dalla Commissione ai partiti e movimenti politici interessati nel termine di cui al comma 6...". Nel corso del 2013 e' stato poi emanato il decreto legge n. 149 del 28 dicembre 2013, convertito in legge, con modificazioni, del 21 febbraio 2014, n. 13 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticita' dei partiti, la disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), con il quale (cfr. . cfr. S.NOTTOLA, est. Federici, *I costi della politica*, cit), "... in sintesi, si abolisce il rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e i contributi politici erogati per l'attivita' politica e a titolo di cofinanziamento (art. 1). A decorrere dall'anno finanziario 2014, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al 2013, ciascun contribuente puo' destinare il due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito politico che si sia dotato di statuto (art. 12). Sempre a decorrere dal 2014, dall'imposta lorda sul reddito si potranno detrarre le erogazioni liberali effettuate dalle persone fisiche in favore dei partiti politici nei limiti stabiliti dalla legge (art. 11). I partiti che intendono avvalersi dei benefici previsti debbono dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico (art. 3) che deve essere inoltrato alla Commissione di garanzia di cui all'art. 9 della legge n. 96 del 2012 la quale, verificata la sussistenza dei requisiti legali previsti, procede alla iscrizione del partito nel registro nazionale da essa tenuto. Gli statuti, ed eventuali modifiche, sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale (art. 4). La stessa Commissione provvedera' al controllo dei rendiconti degli esercizi finanziari ed eventuali irregolarita' saranno oggetto di sanzioni pecuniarie (art. 8). E' anche prevista una parita' di accesso alle cariche elettive, nel senso che, se nelle elezioni uno dei due sessi e' rappresentato in misura inferiore al 40%, le risorse spettanti al partito sono ridotte in misura percentuale (art. 9)...". Sugli effetti della progressiva riduzione del finanziamento pubblico v. E.LIVINI, *"Partiti spa" sull'orlo del fallimento. Senza fondi pubblici un buco di 80 milioni"*, in *La Repubblica*, 31 ottobre 2014, p. 8; v. anche R.TURNO, *Rimborsi ai partiti, tagliati 360 milioni, in Il SOLE 24 ORE*, 28 gennaio 2015, pag.6.

<sup>10</sup> Per il controllo sulle regioni a statuto ordinario, previsto dalla legge 14 gennaio 1994 n. 20, art. 3, 4° e 5° comma, cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 29 del 27 gennaio 1995 n. 335 del 20 luglio 1995, in *Foro it.*, 1996, I, 1158, con nota di G.D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*; V. ancora C. Cost., sentenza n. 181 del 20 maggio 1999, in *Foro it.*, 2000, I, 1450 e ss., con nota di G.D'AURIA, *Gestione delle amministrazioni regionali e controllo della Corte dei conti*, *ivi*, 1450 e ss.; sugli ulteriori controlli introdotti dal d.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011 v. Corte cost. sent. n. 219 del 19 luglio 2013 in *Foro it.*, 2014, I, 386 e ss, con note di A.CERRI, *Eguaglianza, uniformita' e autonomia regionale*, e G.D'AURIA, *Controlli e giurisdizione della Corte dei conti nel decreto "premi e sanzioni" del federalismo fiscale (dopo Corte cost. 219/2013)*, *ivi*, 435 e ss.; si richiama anche *Vincoli europei, patto di stabilita' e nuove responsabilita' per gli amministratori locali*, in *Argilnews-aprile-maggio2013*; in particolare sul complesso delle nuove disposizioni introdotte dal d.l. 174/2012 v. Corte costituzionale, sentenze nn. 39 e 40 del 2012 con note di B.CARAVITA-E.JORIO, *op. cit.*; v. ancora G.D'AURIA, *La "revisione della spesa" nelle regioni e negli enti locali: a proposito di consumi intermedi, costi della politica e societa' pubbliche*, (nota a Corte costituzionale, 8 aprile 2014, n. 79; 13 febbraio 2014 n. 23; 24 luglio 2013 n. 236; 23 luglio 2013 n. 229) in *Foro it.*, 2014, I, 2388 e ss.; G. D'AURIA, *Crisi economica, risorse (sempre più) scarse e disciplina di finanza pubblica nella legislazione di spesa del 2012*, in *Foro it.*, 2014, III, 145 e ss.; G. D'AURIA, *Questioni varie in tema di ordinamento contabile regionale (indebitamento, equilibrio di bilancio, copertura delle decisioni di spesa)*. Osservazioni a Corte cost. 2 luglio 2014 n. 188, 13 novembre 2013 n. 266, 25 ottobre 2013 n. 250, 17 ottobre 2013 n. 241, in *Foro it.*, 2015, I, 58 e ss.; V. POLI, *Il controllo della Corte costituzionale*

La nuova competenza ha dato luogo a vari rilievi sulla non regolarità delle spese da parte della Sezioni regionali di controllo, a conseguenti “echi” sugli organi di informazione<sup>11</sup> e a successive , in alcuni casi, iniziative giudiziarie, sia in sede penale che in sede amministrativo contabile<sup>12</sup>.

La nuova attività di controllo è stata interpretata, da alcune Regioni, come una “invasione di campo” da parte statale in un ambito finora “riservato” all’autonomia regionale e “politica” dei Consigli, così da dar luogo a contenzioso in sede di Corte costituzionale. In tale fattispecie inoltre, l’incidenza delle delibere di controllo della Corte ha indotto il legislatore ad introdurre la possibilità per i Gruppi consiliari , di proporre un ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti “in speciale composizione”<sup>13</sup>, una nuova articolazione giurisdizionale della Corte prevista per alcune ipotesi di ricorso avverso deliberazioni emesse in sede di controllo e riguardanti la valutazione dei deficit strutturali degli enti locali <sup>14</sup> peraltro interpretate estensivamente dalla giurisprudenza delle stesse Sezioni riunite nelle loro prime decisioni ( sentenze n. 2/2013/EL-comune di Belcastro; n. 3/2013/EL-comune di Pescia; n. 5/2013/EL-comune di Ispica; , n. 6/2013/EL-comune di

---

*(al tempo della crisi) sulle leggi in materia economica, in Foro it., 2014, V, 19 e ss.; G.D’AURIA, Il pareggio di bilancio approda alla Corte costituzionale, in Foro. It, 2015, I, 414 e ss.; M.MELONI, I giudizi di parificazione dei rendiconti generali: aspetti comuni e profili specifici a livello centrale e regionale, in Riv. Corte dei conti, 2014, 1-2, pagg. 425 e ss. L’attività di “parificazione” dei rendiconti regionali da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti ha fatto emergere molte criticità , richiamate da F.FUBINI-R.MANIA, La Corte dei conti: così le Regioni truccano i bilanci, , in La Repubblica, 3 novembre 2014, p.1*

<sup>11</sup> B.DELLA ROVERE, *Spese “facili in Regione. 13 ex consiglieri nel mirino”*, in *Leggo-Milano*, 24 luglio 2014, pag.16; O. LISO, *“Pranzi, regali e computer. Arriva il processo per 13 consiglieri regionali”*, in *La Repubblica*, 25 luglio 2014; L.SPEZIA, *Emilia, spese folli per cene e sex toys*, in *La Repubblica*, 11 novembre 2014

<sup>12</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale della Lombardia, sentenza n.164 del 28 luglio 2014, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); ancora Sez. giur. Lazio, n. 154/2014, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

<sup>13</sup> S.AURIEMMA, *Equilibri finanziari e spesa pubblica: nuove forme di tutela e ruolo del PM*, in *Riv.Corte dei conti*, 2014, 1-2, pagg. 428 e ss.; D.CIMMINO, *Il controllo della Corte dei conti e la giurisdizione esclusiva nelle materie di contabilità pubblica dopo il d.l. n.174 del 2012*, in [www.contabilità-pubblica.it](http://www.contabilità-pubblica.it), ottobre 2014

<sup>14</sup> Nell’ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali prevista dall’art. 243-bis e ss. del d.lgs. 267/2000 (TUEL), l’art. 243 quater, comma 5 come introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera r) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) prevede che la delibera con la quale la Sezione del controllo provvede all’accoglimento o al diniego del piano può essere impugnata, entro trenta giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano nell’esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell’art. 103, secondo comma, della Costituzione, entro trenta giorni dal deposito del ricorso. Le medesime Sezioni riunite si pronunciano, in unico grado, nell’esercizio della medesima giurisdizione esclusiva, sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui all’art. 243-ter (del medesimo TUEL). Le medesime Sezioni riunite in speciale composizione, si pronunciano sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione di cui all’art. 243 ter del Tuel . Le modalità di costituzione delle Sezioni riunite nella speciale composizione sono descritte ed esaminate dalla sentenza n. 2/2013/EL , nella quale si è esaminato il provvedimento del presidente della Corte dei conti che le ha costituite, con la presenza di magistrati addetti sia al settore della giurisdizione contabile che del controllo. La stessa sentenza n. 2/2013/EL si è ampiamente soffermata sulla natura giurisdizionale del ricorso in esame, resa peraltro palese dal richiamo normativo alla giurisdizione “esclusiva” della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica ai sensi dell’art. 103, 2° comma della Costituzione ed al rinvio , per le forme processuali, alle norme sul giudizio ad istanza di parte previsto dal regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti.

Montecchio Maggiore; n.9/2013/EL- comune di Porto Azzurro; n. 27/2014/EL su giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania<sup>15</sup>; n. 28/2014- comune di Vittorio Veneto<sup>16</sup>; n. 33/2014/EL/-comune di Assago<sup>17</sup>; n.6/2015/EL- comune di Locri; n. 10/2015/EL-comune di Scalea)<sup>18</sup> -<sup>19</sup> nonché in altre limitate ipotesi previste per legge (art. 234 quater, comma 5 del TUEL, in materia di ricorso avverso i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter del TUEL e art. 1, comma 169 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, in materia di "elenchi ISTAT" - cfr. Corte dei conti, sez. riun. in speciale composizione, sent./ord., n.3/2013/RIS dell'11 luglio 2013; n. 7/2013/RIS del 27 novembre 2013<sup>20</sup> e n. 17/2014/Ris del 7 maggio 2014<sup>21</sup>; , n. 12/2015/Ris del 31 marzo

---

<sup>15</sup> In Riv. *Corte dei conti*, 2014, 3-4, pagg. 235 e ss- Il ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti è stato anche proposto con riguardo alla deliberazione con la quale la sezione di controllo per la Regione Campania con la deliberazione n. 19/2014/PARI, del 17 marzo 2014 ha dichiarato di "non potersi parificare" il rendiconto della regione per l'esercizio 2012 e ha approvato la relazione finale prevista dall'art. 1 comma 5 del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213. La Sezione di controllo aveva motivato il diniego di parificazione sulla base di una complessiva inattendibilità del rendiconto in particolare rappresentata da un disallineamento tra il "conto di diritto" dell'amministrazione ed il "conto di fatto" del tesoriere, da situazioni di grave criticità nella gestione dei residui attivi e passivi e nella rilevante consistenza di partite di giro. Contro la deliberazione e la allegata relazione ha proposto ricorso la Regione Campania sostenendo la giurisdizione contabile in ordine alle delibere delle Sezioni regionali di controllo adottate ai sensi dell'art. 1 comma 5 del d.l. n. 174/2014 e l'azionabilità del relativo rimedio giurisdizionale, profili di illegittimità costituzionale di una diversa interpretazione della norma cit., la tempestività del ricorso e l'erroneità nel merito della decisione. La sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione n.27/2014/EL in data 28 luglio 2014 ha dichiarato ammissibile il ricorso ed annullato la deliberazione impugnata. Le Sez. riun. in spec. comp. con la sentenza n. 38/2014/EL depositata l'11 novembre 2014 hanno dichiarato inammissibile il ricorso della regione Liguria avverso la deliberazione delle Sezione regionale di controllo che aveva parificato il rendiconto generale della regione per l'esercizio 2013, escludendo alcune partite contabili, dichiarate non regolari.

<sup>16</sup> In Riv. *Corte dei conti*, 2014, 3-4, pagg. 251 e ss

<sup>17</sup> In particolare con la sentenza n. 33/2014/EL –comune di Assago le Sezioni riunite in spec. comp. hanno proseguito nella propria interpretazione "estensiva" o "espansiva" della propria giurisdizione, con riferimento alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo in materia di patto di stabilità (v. anche la precedente n. 6/2013/EL –comune di Montecchio Maggiore). In generale sul tema cfr. anche *Vincoli europei, patto di stabilità e nuove responsabilità per gli amministratori locali*, in *Argilnews-aprile-maggio2013*. V. anche C.conti, Sez. riun. spec. comp., sent. n. 37/2014/EL che ha respinto il ricorso proposto dal comune di Longobardi (CS)

<sup>18</sup>Cfr. B.CARAVITA-E.JORIO, *op. cit.*

<sup>19</sup> Sulla sussistenza della giurisdizione ordinaria con riguardo agli atti amministrativi consequenziali (in particolare atti del prefetto) alla deliberazione della Corte in materia di dissesto o predissesto cfr. Cass. Sez. un.civ., sent. n. 16631 del 22 luglio 2104 (comune di Milazzo).

<sup>20</sup>In Riv. *Corte dei conti*, , 2013, 5-6, pagg. 258 e ss., relativa alla "Fondazione Rossini Opera Festival", nella quale tra l'altro è stato precisato che i ricorsi avverso il provvedimenti dell'Istat non sono soggetti a termine decadenziale. I c.d. "ricorsi Istat" riguardano i ricorsi proposti da enti inseriti dall'Istat nell'aggregato "amministrazioni pubbliche" nell'ambito degli elenchi che annualmente deve redigere per la compilazione della contabilità economica nazionale in base alle disposizioni di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196 e della regolamentazione europea, in particolare costituita dal Regolamento UE n. 549/13 (c.d. "SEC 2010"). La competenza giurisdizionale della Corte dei conti è prevista dall'articolo 1, comma 169, della legge n. 228 del 24.12.2012 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), in vigore dal 1° gennaio 2013, che prevede: "Avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione."In argomento cfr.P.DE IOANNA-C.GORELLI, *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008; N.LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione ed aggiramento*, Roma, Luiss University Press, 2007; M. PALA, *La finanza pubblica nel confronto internazionale*, in Riv. *Corte dei conti*, 2013, 5-6, pagg. 843 e ss.; F.G.GRANDIS-G.MATTEI, *L'elenco Istat e la nozione di pubblica amministrazione*, in Riv. *Corte dei conti*,2014, 1-2, pagg. 523 e ss.; A.MONORCHIO-

2015<sup>22</sup>).

Il decreto legge 25 giugno 2014 n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, all'art. 33, comma 2, lettera a), n. 3 ha infatti aggiunto al comma 12 dell'art. 1 del decreto-legge 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 213/2012, un periodo in cui si dispone che avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di non regolarità del rendiconto di un gruppo assembleare dei Consigli regionali "è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267" (in tal senso una prima conferma è stata fornita da Sez. riun. spec. comp. , sentenza n. 29/2014 del 30 luglio 2014).

Le pronunce della giurisprudenza costituzionale e contabile hanno riaffrontato anche il tema della "natura" "pubblica" o "privata" dei Gruppi politici all'interno delle assemblee legislative, alla luce di una nuova sensibilità sull'uso dei fondi pubblici da parte degli stessi. Il tema si era posto inizialmente per i Gruppi politici all'interno della Camere ed è stato poi esteso ai Gruppi costituiti nei consigli regionali (e delle due province autonome di Trento e Bolzano).

I Gruppi politici vennero a strutturarsi in modo formale, con un riconoscimento nel regolamento interno, con l'introduzione, nel 1919<sup>23</sup> del sistema proporzionale di elezione<sup>24</sup> della camera dei deputati. Tale sistema<sup>25</sup> "...portò, quale logica conseguenza, alla formazione di Gruppi di deputati, eletti nelle stesse liste, aventi origine politica omogenea e disciplina molto rigorosa<sup>26</sup>; essi avrebbero ottenuto un riconoscimento non solo nelle

---

L.G.MOTTURA, *Compendio di contabilità pubblica*, Bari, 2014, pagg. 293 e ss.- "Il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche" e, per la disciplina previgente al "SEC 2010", AA.VV. (a cura di L.GIOVANNELLI), *Contabilità dello Stato e sistema europeo dei conti (SEC 95) nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2006.

<sup>21</sup> In *Riv. Corte dei conti*, 2014, 3-4, pagg. 229 e ss.

<sup>22</sup> Con riguardo alle federazioni sportive Corte dei conti, Sez. riun. spec. comp. , n. 12/2015/Ris del 31 marzo 2015 ha respinto il ricorso proposto dalla Federazione italiana cronometristi.

<sup>23</sup> V.DI CIOLO-L.CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013 , pag. 304 precisa che "...Naturalmente anche nei Parlamenti ottocenteschi esistevano raggruppamenti che si formavano di volta in volta intorno a questo o a quell'uomo politico, o per il perseguimento di obiettivi determinati e contingenti; ma essi non potevano certamente qualificarsi Gruppi parlamentari nel significato che diamo attualmente a questo termine..."

<sup>24</sup> A suffragio universale maschile. Cfr. G.CAROCCI, *Storia d'Italia, dall'unità ad oggi*, Milano, Feltrinelli, 1990, pp. 197 e ss. -cap. 22°- "La riforma elettorale e la guerra di Libia"; G.NEGRI, *Storia politica italiana-Dall'unità alla Repubblica*, Milano, 1994, pp.190 e ss. -"L'estensione del diritto di voto e la spedizione in Libia"

<sup>25</sup> V.LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1994, pp. 109 e ss.

norme regolamentari ma anche, nel secondo dopoguerra, in quelle costituzionali...L'esistenza dei Gruppi parlamentari è riconosciuta nella nostra Costituzione, la quale li cita in due articoli: in quello relativo alle commissioni legislative, più precisamente per quanto riguarda le commissioni in sede deliberante, ed in quello concernente la nomina delle commissioni di inchiesta<sup>27</sup>. La Costituzione, cioè, esige, per la formazione di due organismi, tipici della più importanti funzioni parlamentari<sup>28</sup>, la legislativa e la ispettiva, la rappresentanza proporzionale dei vari Gruppi parlamentari. Riconosce, quindi, la Costituzione, l'esistenza dei Gruppi come, del resto, riconosce esplicitamente l'esistenza dei partiti politici<sup>29</sup>, pur senza attribuire ad essi un valore giuridico ben determinato...". Tuttavia "...sono soprattutto i Regolamenti (quelli del 1948 e ancor più quelli del 1971) e la prassi parlamentare che ...hanno consacrato l'importante e insostituibile funzione che i Gruppi assolvono ai fini dell'organizzazione e del buon funzionamento del Parlamento in un ordinamento democratico e pluralistico come quello italiano..."<sup>30</sup>

I Gruppi parlamentari<sup>31</sup> "...scompaiono nel 1924, appena costituita la nuova camera dalle prime elezioni dopo l'avvento del potere di Mussolini<sup>32</sup>, solo in forza di una mozione<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> DI CIOLO-L.CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pag.304 "...Nel 1920, dopo le elezioni politiche, a seguito delle quali furono eletti alla Camera numerosi rappresentanti di due partiti a larga base popolare (il Partito socialista ed il Partito popolare italiano) , anche il Regolamento della Camera subì importanti e significative modificazioni: furono istituite, infatti, dodici commissioni parlamentari permanenti; furono altresì introdotte alcune norme regolamentari per disciplinare la costituzione ed il funzionamento dei Gruppi, che trovavano, così, per la prima volta, riconoscimento nell'ordinamento italiano. In base a queste norme (approvate nel luglio 1920 e integrate nell'agosto 1920 e giugno 1922) , i deputati erano tenuti a dichiarare a quale gruppo politico fossero iscritti: ciascun gruppo composto da almeno venti deputati costituiva un "ufficio" (è da sottolineare che il termine "ufficio" era usato in precedenza per designare i comitati formati mediante estrazione a sorte di deputati ed incaricati dell'esame dei progetti di legge)...".

<sup>27</sup> Artt. 72 e 82 Cost.

<sup>28</sup> A.MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, ed. Il Mulino, 1977-pagg. 261 e ss (*La funzione di indirizzo politico-La funzione legislativa - La funzione di garanzia costituzionale - La funzione di controllo- La funzione di coordinamento*); S.TRAVERSA, *Il Parlamento nella costituzione e nella prassi*, Milano, 1989

<sup>29</sup> F.LEONI, *Storia dei partiti politici italiani*, Napoli, Guida ed., 1966; F.CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1988, pp. 794 e ss. (*I partiti politici-II contributo per il finanziamento dei Gruppi parlamentari*); F.SERRAO, *Classi , partiti e legge nella repubblica romana*, Pisa, 1980, pp. 165 e ss (*I partiti politici nella repubblica romana*); A. de TOQUEVILLE, *La democrazia in America*, ed. it. Milano, Rizzoli, 1997- cap. 2°, pp. 187 e ss. "I partiti negli Stati uniti"; A. de TOQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, ed. it. Milano, Rizzoli, 1996.Per questioni attuali v.Corte dei conti dell'Unione europea, parere del 7 febbraio 2013,cit. , su proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio europeo in materia di finanziamento dei partiti politici europei, in *Riv. Corte dei conti*, 2013, 1-2, pp. 353 e ss.; v. ancora G.LA ROCCA, *L'art. 38 c.c. e l'esonero da responsabilità degli "amministratori" dei "partiti e movimenti politici"*, nota a Cass. Civ. sez. III, 1° aprile 2014, n. 7521 in *Foro it.*, 2014, 7-8, I, 2127 e ss.; sui rapporti interni ai partiti v. F.GALGANO, *I grandi orientamenti della giurisprudenza civile e commerciale-2*, 1996- *Partiti e sindacati*-pp. 356 e ss.; M. ARMANNO, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 4/2014.

<sup>30</sup> V.DI CIOLO-L.CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit, pag. 306

<sup>31</sup> S.TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1993, pp. 152 e ss.

Naturalmente assenti dalla camera dei fasci e delle corporazioni, ma non al senato del regno, dove la presenza di un'esigua pattuglia di senatori non fascisti rende conveniente per il regime la sopravvivenza dell'unico gruppo parlamentare sotto la dittatura, denominato "unione fascista del senato"<sup>34</sup>, i Gruppi parlamentari risorgono all'assemblea costituente. La storia delle modifiche regolamentari intervenute nell'età repubblicana è, in prevalenza, la storia del loro progressivo potenziamento nell'organizzazione delle camere, naturale conseguenza del peso assunto dai loro enti di riferimento, i partiti, nella vita costituzionale...". Ancora viene osservato<sup>35</sup> che "...per la comprensione effettiva della problematica inerente al gruppo parlamentare sotto il profilo politico-istituzionale può essere utile premettere alcune considerazioni generali di diritto costituzionale in ordine al suo rapporto con il partito. Tale rapporto non costituisce un dato estraneo all'ordinamento giuridico e, pertanto, per esso irrilevante, ma è presupposto e formalmente riconosciuto. Prime indicazioni, in tal senso, di carattere generale, si rinvencono nell'articolo 49 Cost., nel suo naturale collegamento con l'articolo 18. Da queste disposizioni si desume innanzitutto che il partito politico è un'organizzazione privata alla quale è costituzionalmente riconosciuta una potestà autonoma di organizzazione interna, che rinviene dei limiti soltanto nell'esigenza fondamentale, posta a carico della repubblica, di garantire i diritti inviolabili dell'Uomo anche nelle formazioni sociali (art. 2 Cost.)...". Il partito politico si configura<sup>36</sup> "...come elemento di connessione fra la società e lo Stato e la sua penetrazione all'interno di quest'ultimo avviene con la presentazione dei propri candidati per le elezioni, la loro scelta da parte del corpo elettorale, la successiva costituzione all'interno delle camere dei Gruppi parlamentari, normalmente composti dall'insieme dei deputati e dei senatori eletti nelle liste di ciascun partito. La disciplina dell'organizzazione del partito necessaria per la realizzazione di questa funzione è costituzionalmente attratta...dalla riserva di potestà statutaria

---

<sup>32</sup> R.DE FELICE, *Antologia sul fascismo. Il giudizio storico*, Bari , Laterza, 1976

<sup>33</sup> V.DI CIOLO-L.CIAURRO, *op. cit.*, pag. 306 "...Nella seduta del 29 maggio 1924,...la Camera approvò una mozione , firmata dall'on. Grandi ed altri, con la quale venivano abrogate le modifiche apportate al Regolamento della Camera del 1920-1922. A seguito di tale voto cessavano di esistere, dopo solo quattro anni di vita, i Gruppi parlamentari e le commissioni permanenti..."

<sup>34</sup> Contra, cfr. V.DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1980, pag. 273, secondo cui "...il senato del regno, data la sua composizione non elettiva (il senato regio, com'è noto, era composto da membri nominati a vita dal re), non conobbe mai l'istituto dei Gruppi parlamentari..."

<sup>35</sup> S.TOSI, *op. cit.*, pag. 156, nota 9

<sup>36</sup> S.TOSI, *op. cit.*, pag. 156, nota 9

stabilita...dagli articoli 18 e 49 della Cost....". In base alla disciplina costituzionale , regolamentare parlamentare e di legislazione ordinaria (in particolare riguardante i metodi di elezione ed il finanziamento ai partiti politici), i Gruppi parlamentari sono, in definitiva qualificati quali "organi" dei rispettivi partiti, ma anche , in quanto elementi essenziali della loro struttura interna, anche "organi interni alle rispettive camere", in tal modo subordinati alla potestà regolamentare propria di queste<sup>37</sup>. I regolamenti prevedono che ai Gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature e vengono versati contributi<sup>38</sup> a carico del bilancio delle camere, in relazione alla consistenza numerica dei Gruppi stessi<sup>39-40</sup>. Circa la natura giuridica dei Gruppi <sup>41</sup>"...la dottrina è oscillante. Essi sono stati definiti, volta a volta: a) come soggetti privati esercenti pubbliche funzioni; b) come organi di partito; c) come organi di partito e della camera; d) come proiezione parlamentare del partito; e) come organi delle camere; f) come associazioni private; g) come enti pubblici indipendenti che svolgono attività di interesse delle camere e dei partiti, senza far parte necessariamente della stessa organizzazione. In particolare, chi definisce i Gruppi come organi delle camere evidenzia che i Gruppi partecipano alla volontà decisionale del parlamento, sia contribuendo alla formazione e al funzionamento degli altri suoi organi, sia con la semplificazione dei lavori parlamentari (caratteristiche queste potenziate dai regolamenti parlamentari). Coloro che negano ai Gruppi la qualifica di organi delle camere fanno leva

---

<sup>37</sup> S.TOSI, *op. cit.*, pag. 158, nota 9

<sup>38</sup> Corte Costituzionale, ord. n. 137 del 7 maggio 2004, in *Foro it.*, 2004, 1979; v. anche Corte cost. sentenza n. 1130 del 22 dicembre 1988, in *Foro it.*, 1990, I, 68

<sup>39</sup> V.DI CIOLO, *op. cit.*, pag. 277

<sup>40</sup> Per le modifiche intervenute nei regolamenti parlamentari v. G.RIVONSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2002, pagg. 61 e ss. cap. 2 , par. 1 "La disciplina regolamentare dei Gruppi parlamentari: dalla "grande riforma" alla "reformette" del gruppo misto". Nel testo si cita anche una vicenda relativa al Parlamento europeo (pag. 65 e ss.) ricordando il caso del "...cd. "Gruppo tecnico dei deputati indipendenti", sostanzialmente assimilabile al gruppo misto della Camera dei deputati. Con deliberazione del 14 settembre 1999 , l'Assemblea di Strasburgo ha infatti negato l'autorizzazione alla costituzione del "Gruppo tecnico dei deputati indipendenti" in base alla natura dichiaratamente tecnica e non politica che intercorrerebbe fra gli eurodeputati ad esso aderenti...", richiamando la delibera l'art. 29 del regolamento del Parlamento europeo che non ammette la costituzione di Gruppi che neghino "apertamente ogni carattere politico e ogni affinità politica tra i suoi appartenenti". La delibera è stata successivamente impugnata dinanzi al tribunale di primo grado con ricorso proposto da due eurodeputati che intendevano aderire al gruppo, ai sensi dell'articolo 230 del trattato CE. Con ordinanza del 25 novembre 1999 il tribunale di primo grado ha accolto l'istanza cautelare dei ricorrenti disponendo la sospensione della delibera del Parlamento. La vicenda è descritta in particolare da M.CARTABIA, *Gruppi politici e interna corporis del Parlamento europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 191 e ss.). "...Quanto poi alla decisione finale il tribunale è successivamente intervenuto con la sentenza 2 ottobre 2001, riconoscendo la "legittimità comunitaria" della delibera parlamentare del 14 settembre 1999...non consentendo così la costituzione del "Gruppo tecnico dei deputati indipendenti"

<sup>41</sup> V.DI CIOLO, *op. cit.*, pag. 277

principalmente sui seguenti argomenti:1) alle riunioni del gruppo possono partecipare anche persone estranee alle camere (ad es. i segretari di partito); 2) i Gruppi hanno propri uffici e propri dipendenti, diversi dagli uffici e dai dipendenti delle camere; 3) i Gruppi possono darsi o meno un regolamento interno, che possono anche tenere segreto (e ciò sarebbe un sintomo del carattere privato dei Gruppi); 4) i Gruppi hanno un proprio bilancio, che amministrano “senza obbligo di rendiconto alle Camere, né ad altri organi pubblici”...” 42.

L’ultima delle caratteristiche citate è stata oggetto delle riforme che hanno portato all’obbligo di rendicontazione ed al relativo controllo da parte della Corte dei conti, limitatamente ai Gruppi costituiti nell’ambito dei consigli regionali<sup>43</sup>, mentre per quanto attiene ai Gruppi “parlamentari” è rimasta l’esclusiva competenza degli stessi organi costituzionali, pur prevedendosi anche per essi un obbligo di rendicontazione.<sup>44</sup>

Il regolamento della Camera dei deputati, al comma 1 dell’art. 14, introdotto il 25 settembre 2012 che “I Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai Gruppi parlamentari in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate, a carico del bilancio della Camera, le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività”<sup>45</sup>. All’art. 15, i commi 2 bis-2-ter, 2-quater, e i successivi commi 3 e 4, anch’essi introdotti il 25 settembre 2012<sup>46</sup>, a loro volta stabiliscono che (2-bis) “Entro trenta giorni dalla propria costituzione, ciascun gruppo approva uno statuto, che è trasmesso al Presidente della Camera entro i successivi cinque giorni. Lo statuto individua in ogni caso nell’assemblea del Gruppo l’organo competente ad approvare a maggioranza, il rendiconto di cui all’art. 15 ter e indica

---

<sup>42</sup> Sui Gruppi parlamentari v. ancora V. DI CIOLO, *Parlamento (organizzazione e procedure). I Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XXXI, 1981; G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970; sui Gruppi consiliari regionali v. T. MARTINES, *Consiglio regionale: i Gruppi consiliari e le commissioni permanenti*, in *Enc. Dir.*, IX, 1961

<sup>43</sup> Sulla natura giuridica dei Gruppi v. anche M. GRECO, *op. cit.* e la giurisprudenza ivi richiamata.

<sup>44</sup> In V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pag. 315 (che costituisce una nuova edizione del manuale del V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 1980, cit.) la “mancanza di obbligo di rendicontazione” è stata sostituita dalla osservazione che “I Gruppi hanno un proprio bilancio che amministrano in piena autonomia”

<sup>45</sup> V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pag. 308- “I Gruppi parlamentari alla Camera”; *ivi*, pag. 306- “I Gruppi parlamentari al Senato” e a pag. 315- “La conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari”

<sup>46</sup> L’entrata in vigore delle modifiche introdotte il 25 settembre 2012 è disciplinata dall’art. 153-quater del Regolamento Camera

l'organo responsabile della gestione amministrativa e contabile del gruppo"; (2-ter) "Lo statuto prevede le modalità con le quali l'organo responsabile della gestione amministrativa e contabile destina le risorse alle finalità di cui al comma 4. Lo statuto è pubblicato sul sito internet della camera"; (2-quater) "Lo statuto individua le forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna del Gruppo, anche con riferimento agli emolumenti per il personale"; (3) "Per l'esplicazione delle loro funzioni ai Gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature, secondo le modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi. E' altresì assicurato annualmente a ciascun gruppo un contributo finanziario a carico del bilancio della Camera<sup>47</sup>, unico e onnicomprensivo, a copertura di tutte le spese di cui al comma 4, incluse quelle per il personale, secondo modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza. Il contributo è determinato avendo riguardo alla consistenza numerica di ciascun Gruppo. Le dotazioni e i contributi assegnati al Gruppo misto<sup>48</sup> sono determinati avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente"; (4) "I contributi di cui al comma 3 sono destinati dai Gruppi esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad essa ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei Gruppi, comprese quelle relative ai trattamenti economici". L'art. 15 ter (anch'esso introdotto il 25 settembre 2012) prevede, in tema di rendicontazione, che "(1) Ciascun Gruppo approva un rendiconto di esercizio annuale strutturato secondo n modello comune approvato dall'Ufficio di presidenza. In ogni caso il rendiconto deve evidenziare espressamente, in apposite voci, le risorse trasferite al Gruppo dalla Camera, con indicazione del titolo del trasferimento. (2) Allo scopo di garantire la trasparenza e la correttezza nella gestione contabile e finanziaria, i Gruppi si avvalgono di una società di revisione legale, selezionata dall'Ufficio di presidenza con procedura ad evidenza pubblica, che verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture

---

<sup>47</sup> V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit, pag. 313- "I contributi ai Gruppi parlamentari"

<sup>48</sup> V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit, pag. 310- "Il gruppo misto alla Camera dei deputati"

contabili ed esprime un giudizio sul rendiconto di cui al comma 1. (3) Il rendiconto è trasmesso al Presidente della Camera, corredato da una dichiarazione del presidente del Gruppo che ne attesta l'avvenuta approvazione da parte dell'organo statutariamente competente e dalla relazione della società di revisione di cui al comma 2. I rendiconti sono pubblicati come allegato al conto consuntivo della Camera. (4) Il controllo di conformità del rendiconto presentato da ciascun Gruppo alle prescrizioni del Regolamento è effettuato dal Collegio dei Questori, secondo forme e modalità stabilite dall'ufficio di Presidenza. (5) L'erogazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio della Camera a favore dei Gruppi è autorizzata dal Collegio dei Questori, subordinatamente all'esito del controllo di cui al comma 4. (6) Il Collegio dei Questori riferisce all'Ufficio di Presidenza sulle risultanze dell'attività svolta ai sensi dei commi 4 e 5. (7) Ove il Gruppo non trasmetta il rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 8, decade dal diritto all'erogazione per l'anno in corso, delle risorse di cui al comma 5. Ove il Collegio dei Questori riscontri che il rendiconto o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, entro dieci giorni dal ricevimento del rendiconto invita il presidente del Gruppo a provvedere alla relativa regolarizzazione, fissandone il termine. Nel caso in cui il Gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, esso decade dal diritto all'erogazione per l'anno in corso, delle risorse di cui al comma 5. La decadenza di cui al presente comma è accertata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Collegio dei Questori, e comporta altresì l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio della Camera e non rendicontate, secondo modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza. (8) L'Ufficio di Presidenza disciplina i termini e le modalità per l'attuazione del presente articolo, ivi compresa la disciplina da applicare in caso di scioglimento di un Gruppo. Apposite disposizioni sono dettate per il Gruppo Misto."<sup>49</sup>

Secondo giurisprudenza risalente <sup>50</sup> i Gruppi sono stati definiti "...organi interni delle camere sforniti di personalità giuridica. Si è escluso pertanto che sia applicabile a tali Gruppi la disciplina di cui all'art. 36 e ss. c.c., che essi possano avere la legittimazione passiva e che il presidente sia il loro legale rappresentante (Trib. Roma, 29 aprile 1960, in

---

<sup>49</sup> Per quanto attiene al Senato cfr. gli artt. 16 e 16 bis del relativo regolamento che disciplinano la attribuzione delle risorse ai Gruppi e la relativa rendicontazione

<sup>50</sup> Richiamata da V. DI CIOLLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pag. 278

Giur. Cost., 1961,295). Successivamente è stato affermato che i Gruppi, sotto il profilo delle loro funzioni strettamente parlamentari, sono organi interni delle camere, ma per gli ulteriori rapporti da essi instaurati sono associazioni di fatto, legittimamente rappresentati in giudizio dal loro presidente. Si è peraltro escluso che tra i Gruppi costituiti durante una legislatura e quelli della legislatura successiva si determini un trasferimento di azienda. Pertanto i secondi non rispondono delle obbligazioni contratte dai primi verso i propri dipendenti (corte di appello di Roma, 9 marzo 1962, in *Foro it.* , 1962, 1369)...". Ancora in merito<sup>51</sup> "...nel senso della discontinuità di uno stesso gruppo parlamentare da una legislatura ad un'altra e della conseguente estinzione dei rapporti giuridici preesistenti (eventualmente da rinegoziare) v. il parere dell'Avvocatura dello Stato discusso alla riunione del Collegio dei questori del Senato del 10 luglio 2001(Atti Senato, XIV Leg., *Bollettino degli organi collegiali*, n. 1, p. 57) ...", nonché Corte di cassazione- Sez.Un. civ. ord., 19 febbraio 2004, n. 3335, che ha "...analizzato la natura giuridica dei Gruppi parlamentari distinguendo fra profilo ""squisitamente"" parlamentare, in relazione al quale i Gruppi stessi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme stesse della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni ai Gruppi medesimi; e il profilo politico che concerne il rapporto "" molto stretto ed in ultima istanza di subordinazione del singolo gruppo con il partito di riferimento"". In tale ambito, ""i Gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici , ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati"". Pertanto al di fuori delle funzioni di diritto parlamentare, la Cassazione sembra configurare i Gruppi come associazioni non riconosciute, alle quali si applicano le relative norme di diritto privato"<sup>52</sup>.

Come si desume dalle sentenze citate , la giurisprudenza civile ha avuto modo di occuparsi della natura dei Gruppi parlamentari, evidenziandone il profilo "privatistico", soprattutto con riferimento ai rapporti di lavoro dei loro dipendenti. Quella delle assunzioni nei Gruppi è questione di particolare delicatezza in quanto i Gruppi funzionano utilizzando strutture e mezzi posti a disposizione dalle rispettive Camere (e dai rispettivi consigli regionali) e sono alimentate dalle contribuzioni del bilancio delle

---

<sup>51</sup> V.DI CIOLO-L.CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit, pag. 315

<sup>52</sup> V.DI CIOLO-L.CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit, pag. 315

relative assemblee, a differenza di vari altri soggetti di natura privata (associazioni, fondazioni, società, enti “no profit”, aziende editoriali, ecc....) che pure possono ricevere contribuzioni pubbliche ma che si alimentano, normalmente, anche con fondi di provenienza diversa (donazioni, prezzi di servizi resi o altro). Ciononostante i Gruppi effettuano le assunzioni di personale, pur usando denaro pubblico, con assoluta discrezionalità, senza dover seguire le regole generali in materia di accesso all’impiego nelle istituzioni pubbliche. Il tutto risulterebbe comunque coerente con il carattere “privatistico” del rapporto di lavoro che si instaura con i Gruppi. Tuttavia numerosi sono stati i provvedimenti legislativi regionali che hanno proceduto a forme di “stabilizzazione” di tale personale, attraverso forme agevolate e preferenziali di concorso interno, così eludendosi il fondamentale principio del concorso pubblico (art. 97, comma 3 della Costituzione<sup>53</sup>). In materia si richiama Corte di cassazione, sez. un. civ., sent. n. 609/1999<sup>54</sup>, secondo la quale i Gruppi consiliari regionali sono organi delle regioni e pertanto, il rapporto di lavoro posto in essere con gli stessi va considerato, a tutti gli effetti, di pubblico impiego, salvo che non risulti che la normativa regionale abbia inteso qualificarlo di diritto privato. La Corte costituzionale, con la sentenza 28 febbraio 1996, n. 59 ha dichiarato incostituzionale la legge regionale della Calabria, riapprovata l’8 marzo 1995, recante nuove norme di inquadramento del personale assunto, a partire dal 1979, dai Gruppi consiliari con contratti a tempo determinato di diritto privato (poi stabilizzati previa graduatorie di concorso). Fra le altre leggi regionali oggetto di giudizi di costituzionalità e riguardanti assunzioni e stabilizzazioni di personale dei Gruppi si richiamano la legge regionale Basilicata n. 28 del 22 dicembre 1986 (Corte cost. 10 febbraio 1993 n. 43), la legge regionale Liguria del 4 ottobre 1989, dichiarata incostituzionale da Corte cost. n. 187 del 12 aprile 1990 nella parte in cui “prevede l’inquadramento nei ruoli regionali, previo superamento di apposito concorso, del personale in servizio da almeno un anno presso i Gruppi consiliari regionali scelto fra estranei all’amministrazione regionale”, nonché la legge regione Veneto del 19 dicembre 1986 dichiarata incostituzionale da Corte cost. sent. n. 973 del 19 ottobre 1988 nella parte in cui prevedeva

---

<sup>53</sup> V. Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 17 marzo 2015, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it)

<sup>54</sup> In *Foro it.*, 2004, I, 1979 ( nota red.)

il riconoscimento come servizio prestato alle dipendenze della regione del servizio prestato presso i Gruppi consiliari antecedentemente alla nomina in ruolo<sup>55</sup>.

Le recenti pronunce giurisprudenziali (sia della Corte costituzionale che della Corte dei conti) forniscono ampie ricostruzioni in particolare con riferimento alla natura “pubblica” o “privata” dei Gruppi parlamentari in rapporto ai finanziamenti ad essi erogati. In particolare la Corte cost., nella sentenza n. 39/2014<sup>56</sup> ha affermato la legittimità costituzionale di tale nuova attività di controllo affidata alla Corte dei conti “...al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità (con l’indicazione delle risorse trasferite e dei titoli in base ai quali sono effettuati i trasferimenti)...A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell’utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell’effettivo impiego, senza ledere l’autonomia politica dei Gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all’autonomia politica dei Gruppi, nei limiti del mandato istituzionale. I parametri evocati dalle ricorrenti preservano un ambito competenziale rimesso a fonti di autonomia che non risulta in alcun modo leso dall’introdotta disciplina...”<sup>57</sup>. La Corte costituzionale è nuovamente intervenuta nella interpretazione delle disposizioni sul controllo dei rendiconti dei Gruppi consiliari con la sentenza n. 130 del 7 maggio 2014, in sede di risoluzione di un conflitto di attribuzione sollevato da alcune regioni (Emilia Romagna, Veneto, Piemonte) nei confronti della Sezione delle autonomie e di alcune sezioni

---

<sup>55</sup> Sulle qualifiche richieste per il personale della regione da assegnare ai Gruppi consiliari cfr. Corte cost. sent. n. 62 del 16 febbraio 2006 in *Foro it.*, 2006, I, 1985 relativa a legge regionale Abruzzo 12 novembre 2004 n. 39 e e Coste cost., sent. 21 febbraio 2008 n. 27, relativa alla legge regionale Abruzzo dell’8 giugno 2006 n. 16, in *Foro it.*, 2008, I, 1040

<sup>56</sup> In Riv. Corte dei conti, 2014, 2-3, pagg. 277 e ss. Per un commento su uno dei molteplici profili su cui si è soffermata la sentenza n. 39/2014 v. G.DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), con riguardo al dpcm emanato dal Governo sulla base delle linee-guida approvate dalla Conferenza Stato-Regioni sulle modalità di redazione dei rendiconti dei Gruppi consiliari. In generale, sulla produzione normativa v. R.GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998; V.DI CIOLLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, 2002; AA.VV (a cura di F.MODUGNO), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 2000.

<sup>57</sup> Ancora Corte cost., sent. n. 39/2014- “...il legislatore statale ha adeguato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, previsto dagli artt. 3, comma 5, della legge n. 20 del 1994 e 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, al duplice fine – indicato dal comma 1 dell’art. 1 del suddetto decreto-legge – del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza del nostro Paese all’Unione europea. Da ciò segue la non fondatezza delle censure mosse dalle ricorrenti in riferimento a tutti i parametri costituzionali (art. 116 Cost.), statutari e delle relative norme di attuazione evocati (artt. 54 e 56 dello statuto speciale per la Sardegna), le quali muovono dal presupposto errato che si tratti delle uniche fonti con le quali i controlli in parola possano essere disciplinati...”

regionali di controllo della Corte dei conti. che avevano sottoposto a controllo anche i rendiconti dell'esercizio 2012. La Corte costituzionale ha accolto i ricorsi affermando la "non spettanza allo Stato" e per esso alla Corte dei conti, l'adozione delle deliberazioni che prevedevano l'estensione di tale controllo anche al 2012 (che vige invece per i rendiconti a partire dal 2013-cfr. Corte cost. sent. n. 39/2014 cit.). Con la ulteriore sentenza n. 263 del 26 novembre 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato parzialmente inammissibile, ed ha respinto per il resto, il conflitto di attribuzione sollevato dalla regione Basilicata contro le deliberazioni della sezione di controllo della Corte dei conti della Basilicata riguardanti i controlli dei rendiconti dei Gruppi consiliari regionali relativamente all'esercizio 2013<sup>58</sup>. La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 15/2015 del 18 febbraio 2015 ha dichiarato l'inammissibilità di un ricorso proposto, nella materia dalla Regione Calabria<sup>59</sup> per mancanza della previa delibera di autorizzazione da parte della Giunta regionale (delibera intervenuta alcuni giorni dopo la proposizione del ricorso)<sup>60</sup>.

Una ricostruzione riguardante i profili generali della natura dei Gruppi politici all'interno delle assemblee legislative, nella prospettiva della corretta gestione delle risorse pubbliche, è stata fornita dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Lombardia, nella sentenza n. 163 del 29 luglio 2014<sup>61-62</sup> (in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)), nell'ambito di un giudizio di responsabilità amministrativo contabile<sup>63</sup> nei confronti di un capogruppo del consiglio

---

<sup>58</sup> Le due sentenze della Corte costituzionale n. 130/2014 e 263/2014 sono riportate anche in *Foro it.*, 2015, I, 348 e ss., con nota redazionale di G.D'AURIA; v. anche R.SCALIA, *Il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, prima e dopo le sentenze della Corte costituzionale, nel 2014*, in [www.respamm.it](http://www.respamm.it)

<sup>59</sup> La regione Calabria, con ricorso notificato il 1° agosto 2014 aveva impugnato con conflitto di attribuzioni la delibera della Sezione regionale della Corte dei conti per la Calabria n. 26/2014, con la quale era stata accertata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari relativamente all'esercizio 2013

<sup>60</sup> La regione Emilia Romagna, in data 9 marzo 2015 ha proposto alla Corte costituzionale un nuovo conflitto di attribuzione relativo alla materia, con riguardo a tredici atti di citazione, con contestuali sequestri conservativi, emanati dalla procura regionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna, nell'ambito di giudizi di responsabilità amministrativa promossi nei confronti di altrettanti consiglieri regionali e relativi capigruppo.

<sup>61</sup> A.VETRO, *Nuove riflessioni sui finanziamenti dei Gruppi politici presenti nei consigli regionali, alla luce della più recente giurisprudenza, con particolare riferimento alla sentenza n. 163/2014 della sezione giurisdizionale per la Lombardia della Corte dei conti*, in [www.contabilità-pubblica.it](http://www.contabilità-pubblica.it); ottobre 2014

<sup>62</sup> Anche in *Riv. Corte dei conti*, 2014,3-4, pagg. 341 e ss. "...L'assegnazione dei fondi pubblici ai Gruppi consiliari regionali risponde a specifiche finalità indicate dalla legislazione regionale, quali quelle di rappresentanza politica (e non istituzionale) e funzionamento, cui non sono riconducibili e determinano pertanto danno erariale, le spese per pranzi e cene (anche con ospiti del gruppo) e trasporto in taxi prive di motivazioni idonee e di inerenza ai fini pubblici indicati nella legge. ...". Analogamente anche Sez. giur. Lombardia sentenze n. 180/14 del 17 settembre 2014 e n. 181/14 del 18 settembre 2014 e Sez. giur. Friuli V.G. nn. 11,16,18,19,24,25,27 e 51 del 2014

regionale lombardo riguardante indebiti rimborsi , con profili anche di carattere penale (in sede contabile la sentenza ha dichiarato la “cessata materia del contendere per ristoro integrale da parte del convenuto”)<sup>64</sup>. La decisione ha evidenziato le “finalità pubblicistiche” delle erogazioni effettuate a favore dei Gruppi e la conseguente azionabilità della responsabilità amministrativa contabile per i casi di sostanziale “sviamento” nell’utilizzo di detti fondi<sup>65-66</sup>, nell’ambito di un consolidato assetto giurisprudenziale affermatosi anche con riferimento ad altre tipologie di erogazioni pubbliche a finalità vincolata<sup>67</sup> (Cass., sez. un. civ. ord. del 1° marzo 2006, n. 4511; Sez. un. n. 3367/2007; Cass. penale sez.VI, 3.12/28.12.2012 n. 49976 e 3.12.2012/9.1.2013 n. 1053

---

<sup>63</sup> V.TENORE, *La responsabilità amministrativa contabile*, in AA.VV., *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2013, pag. 166 ; L. VENTURINI, *Danno c.d. “morale” patito da soggetto pubblico:natura e giurisdizione della Corte dei conti*, in *Riv. dir. proc. amm.*, 3/2000,pp.907 e ss.; R.URSI, *Danno all’immagine e responsabilità amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2-3/2001, pp. 343 e ss. ; PILATO, *La responsabilità amministrativa-Profilo sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Padova, 1999, ,pag. 263; L.VENTURINI, *La Corte dei conti decide in via esclusiva sul quantum del danno relativo a vicenda illecita oggetto di condanna penale*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it); nonché “Società pubbliche ed obblighi di trasparenza dopo la legge anticorruzione”, in *Argilnews* gennaio-febbraio 2014; “La Corte di cassazione riconosce la giurisdizione contabile italiana nel caso di frode su fondi diretti dell’Unione europea”, in *Argilnews* marzo-aprile 2014; “Decreto legislativo n. 150/2009 e responsabilità amministrativa contabile”, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it)- marzo 2010; “Profili evolutivi del contrasto alla frode nei finanziamenti pubblici infrastrutturali, comunitari e nazionali, nella giurisdizione contabile nel corso del 2009”, in [www.contabilità-pubblica.it](http://www.contabilità-pubblica.it), febbraio 2010; “Produzione di nuovi documenti in appello e potere sindacatorio nel giudizio di responsabilità amministrativa contabile”, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it), ottobre 2009; “Appunti in tema di condono contabile:verso una soluzione della questione dell’ammissibilità dell’istanza in presenza di appello del pubblico ministero”, in [www.amministrazione-contabilità.it](http://www.amministrazione-contabilità.it), aprile 2009; “Recenti fattispecie tipizzate di responsabilità amministrativa. Incremento delle tutele o trappola della tipicità?”- in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it)- ottobre 2008; “Obbligo di denuncia”- commento all’art. 53 del r.d. 17 luglio 1934 n. 1214, in *Codice ipertestuale-della-giustizia-amministrativa-UTET-2007-pagg.765-774*

<sup>64</sup> Corte dei conti, Sez. Lombardia, sent. n. 163/2014.

<sup>65</sup> v. Sez. Friuli V.G., n. 61/2014, in *Riv. Corte dei conti*, 2014-4/4, pagg. 303 e ss. “...I fondi assegnati dalla regione ai Gruppi politici del consiglio regionale per le spese da sostenere in occasioni di rappresentanza non possono essere utilizzate dai consiglieri regionali per effettuare spese genericamente inerenti la propria attività politica o di pubbliche relazioni, o per spese personali; pertanto rispondono di danno erariale i consiglieri che abbiano utilizzato per tali finalità i fondi assegnati al gruppo per spese di rappresentanza. Rispondono dell’illegittimo utilizzo dei fondi accreditati ai Gruppi politici del consiglio regionale i singoli consiglieri che , con autonomi atti di disposizione, abbiano effettuato spese indebite e, in misura minore, per omesso controllo, il presidente del gruppo consiliare e i componenti del consiglio di presidenza del consiglio regionale...”

<sup>66</sup> Ancora per l’affermazione della responsabilità amministrativa di due consiglieri regionali relativamente a varie tipologie di spese (ristorazione, trasporti, acquisto di libri ) , con affermazione dell’elemento soggettivo del dolo, v. Corte dei conti, Sez. Lombardia, n. 15 del 5 febbraio 2015

<sup>67</sup> Cfr. “Giurisdizioni contabili europee e tutela delle risorse comunitarie”, in *Argilnews*-luglio –agosto 2014; *La Corte di cassazione riconosce la giurisdizione contabile italiana nel caso di frode su fondi diretti dell’Unione europea*, in *Argilnews* marzo-aprile 2014; *Frodi comunitarie e danni finanziari secondo la Corte dei conti italiana*, in *Argilnews*-n.3-marzo 2011; *Aggiornamenti sulla responsabilità amministrativa contabile nell’ambito degli strumenti di contrasto alla corruzione e alla frode nei finanziamenti pubblici*, in *Rassegna dell’Arma dei carabinieri*, 2010- luglio-settembre , n. 3, pagg. 127-148; *Profili evolutivi del contrasto alla frode nei finanziamenti pubblici infrastrutturali, comunitari e nazionali, nella giurisdizione amministrativa contabile nel corso del 2009*, in *Atti del VI Convegno di studi UAE-OLAF – Milano 4-6 febbraio 2010, su Sequestro, confisca e recuperi a tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea. La legislazione comunitaria e l’attuazione nei paesi membri*, ed. Bruylant-Bruxelles-2010; *La giurisdizione contabile nel contesto delle misure giudiziarie di contrasto e recupero dei fondi comunitari indebitamente erogati o utilizzati* , in *Atti del Programma Hercule II – cofinanziato dalla Commissione Europea – OLAF- Seminario di formazione permanente della Corte dei conti- Attività conoscitiva e di formazione nel settore dei recuperi amministrativi e giudiziari conseguenti a irregolarità e frodi nell’utilizzo delle risorse comunitarie- Fase conclusiva - Roma, 11-13 maggio 2010* , pubb. Roma , ottobre 2010

(Fiorito) C. conti, Sez. III app. n. 302/2013; id., Sez. Lazio n. 1058/2012; Sez. Lazio n. 154/2014; Sez. Lazio, n. 914/2013)<sup>68</sup>.

La sussistenza della giurisdizione contabile è stata confermata dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con l'ordinanza n. 23257/2014<sup>69</sup> del 31 ottobre 2014 che ha deciso un regolamento preventivo di giurisdizione proposto da un convenuto in giudizio di primo grado, presidente di gruppo consiliare della regione Friuli Venezia Giulia. La Corte di cassazione, nel richiamare la giurisprudenza in tema di Gruppi parlamentari e consiliari e le relative oscillazioni circa la loro natura "privata" o "pubblica" ha precisato che, in ogni caso, per quanto attiene all'utilizzo di fondi pubblici erogati dai consigli regionali per le finalità istituzionali non può dubitarsi sotto tale aspetto della loro rilevanza strumentale e pubblicistica e comunque nel caso vale la consolidata giurisprudenza in tema di utilizzo di risorse pubbliche finalizzate, anche da parte di soggetti privati, richiamandosi le decisioni in materia, la prima delle quali è la nota ord. n.4511/2006 del 1° marzo 2006<sup>70</sup>. Ulteriori puntualizzazioni in particolare sulle finalità del controllo sulle spese dei Gruppi sono inoltre riportate dalle prime decisioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, relative ai primi ricorsi proposti nei confronti delle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo (Sez. riun. spec. comp. sentenza n. 29/2014 del 30 luglio 2014, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)) nonché delle stesse Sezioni riunite, che, in sede di risoluzione di questione di massima, hanno escluso, per i capigruppo consiliari la configurabilità della posizione giuridica di agente contabile e del conseguente obbligo di resa del "conto giudiziale" (C. conti, sez. riun. n. 30/QM/2014 del 4 agosto 2014)<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Sui limiti dell'immunità dei consiglieri regionali v. M.GRECO, *op. cit.*, che richiama le sentenze della Corte costituzionale-n.81/1975-n.69/1985-n.289/1997.

<sup>69</sup>La decisione richiama anche le decisioni nn. 3310/14; 2287/14; 26581/13;26034/13;17660/13;7377/13;2582/13;1774-1775/13;295/13; 12108/12; 10062/11; 23599/10; 20434/09; 3367/07). V. A.VETRO, *Giurisdizione contabile sulla gestione dei finanziamenti ai gruppi consiliari regionali alla luce dell'ord. n. 2357/14 SSUU e riflessioni sulla condotta dolosa dei responsabili di danno erariale alla luce della sentenza n. 229/2014 della Sezione giurisdizionale della Sardegna*, in [www.respamm.it](http://www.respamm.it)

<sup>70</sup> "Sviamento nell'utilizzo delle pubbliche risorse e giurisdizione di responsabilità amministrativo contabile", in *Rivista della Corte dei conti*, 2006,2, pp. 238-247.

<sup>71</sup> La responsabilità contabile "in senso stretto" riguarda la posizione degli "agenti contabili" (tesorieri, ricevitori, cassieri, agenti incaricati di conservare denaro pubblico e di tenere in custodia valori e proprietà dello Stato e coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti a detti agenti - art. 44 T.U. 1214/1934) che si evidenzia in sede di "resa del conto giudiziale", cui gli stessi sono periodicamente tenuti nel corso delle rispettive attività di gestione (o al termine delle stesse) e si svolgono con un particolare procedimento privo di una fase di indagine a cura del pubblico ministero (art. 45, T.U. "... La presentazione del conto costituisce l'agente dell'Amministrazione in giudizio ..."). La giurisdizione contabile (in senso stretto) si caratterizza "...oggettivamente per l'esistenza di un rapporto contabile

Quanto all'esito dei primi ricorsi proposti avverso le delibere<sup>72</sup> delle sezioni regionali di controllo si può osservare che le Sezioni riunite in speciale composizione ne hanno accolti numerosi, almeno parzialmente, evidenziando la necessità che l'attività di controllo non si spinga in un ambito di valutazione nel merito delle decisioni di spesa, oltrepassando i limiti del possibile sindacato delle scelte discrezionali<sup>73</sup> (Sez. riun. spec. comp, sentenza n. 29/2014 del 30 luglio 2014<sup>74</sup> che ha accolto integralmente un ricorso proposto dai Gruppi assembleari della Regione Emilia Romagna avverso la deliberazione n. 120/2014 in data 8 maggio 2014 della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la stessa regione).

In questa fase di prime decisioni sui ricorsi proposto contro le delibere delle Sezioni regionali di controllo, può anche osservarsi che, almeno in parte, la carenza di regolarità documentale potrebbe essere ascritta alla relativa "novità" complessiva dell'obbligo di rendicontazione ed alla necessità di un adeguamento sostanziale, anche sotto il profilo dell'adozione di adeguate procedure contabili, da parte dei Gruppi consiliari. In tal modo è verosimile che il processo di adeguamento al nuovo obbligo di rendiconto, anche sotto il profilo dell'adozione di appositi "disciplinari" in sede di regolamentazione consiliare contribuirà, a regime, ad una maggiore precisione della rendicontazione e dovendosi

---

nascente dalla consegna di valori o materie appartenenti all'ente pubblico...". S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità di Stato*, Milano, 1979, vol.I., pag. 1093 che richiama anche M.S. GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma 1959, pag. 255; F. STADERINI, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici tra risarcimento e sanzione*, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, vol.2° pagg. 295 e ss.; O. SEPE, *Responsabilità e giurisdizione*, in AA.VV., *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Torino, 1993, pag. 225; R. DI PASSIO, *Il giudizio di conto: profilo processuale*, in *Riv. Corte dei conti*, 1993, vol. 4°, pagg. 217

<sup>72</sup> V. ad es. Sez. reg. Friuli V.G, delib. n. 64/14 del 30 aprile 2014, in *Riv. Corte dei conti*, 2014, 3-4, pagg. 171 e ss.; Sez. contr. Toscana, n. 90/14 del 23 luglio 2014, *ivi*, pagg. 187 e ss; Sez. contr. Valle d'Aosta, n. 2/14 del 28 febbraio 2014, *ivi*, pagg. 191 e ss.

<sup>73</sup> P.SANTORO, *Discrezionalità e buona fede: un connubio anomalo* (nota a C. Conti, sez. Lombardia, 30 giugno 2005, n. 467) in *Foro amm.-CDS*, 2005, 6, pp. 1940; A.CIARAMELLA, *La tutela delle scelte discrezionali e di quelle imprenditoriali nel giudizio di responsabilità amministrativa*, in *Riv. Corte dei conti*, 2005, 2, pp. 290 e ss.; G.COLOMBINI, *Il principio di proporzionalità nel sindacato del giudice contabile*, in *Atti del seminario di studi "Le nuove prospettive della responsabilità amministrativo contabile"*- Venezia 2 ottobre 2001, in *Il diritto della Regione*, Cedam-Padova, n. 1/2002; A.ATTANASIO, *Modulo consensuale nell'esercizio della potestà amministrativa. Brevi note sui profili di rilevanza nel giudizio di responsabilità amministrativa*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it) ; A. SANDULLI, *Il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa*, in *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, pp. 585 e ss.; S. COGLIANI, *Il principio di ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, pp. 607 e ss.

<sup>74</sup> In *Riv. Corte dei conti*, 2014, 3-4, pagg. 256 e ss. "...Il controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari dei consigli regionali di competenza delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si svolge secondo i criteri previsti nelle linee guida deliberate dalla Conferenza Stato-regioni (recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) ed è limitato ai profili della veridicità dei rendiconti e della riconducibilità delle spese all'attività istituzionale dei Gruppi consiliari: pertanto, sono legittime le spese di studio, ricerca e informazione, strumentali all'attività politica dei Gruppi consiliari, come quelle concernenti: l'acquisto di un sistema di documentazione giuridica, l'acquisto di una rassegna stampa, l'acquisto di quotidiani, l'attività di consulenza prestata da una fondazione, le collaborazioni esterne (purché congruamente motivate) e quelle per la stampa e la spedizione di pubblicazioni e periodici..."

altresì considerare che il nuovo obbligo contribuisce comunque ad una maggiore conoscenza pubblica dell'attività gestoria dei Gruppi consiliari, aprendo così anche tale settore di spesa pubblica alla "trasparenza" ormai ampiamente imposta all'attività delle pubbliche amministrazioni (legge n. 15/2009; d.lgs. 150/2009; legge n. 190/2012; d.lgs. n. 33/2013) ma non estesa, dalle leggi citate, agli ambiti più propriamente "politici" costituiti dalle assemblee legislative nazionali e regionali<sup>75</sup>.

La relativa "novità" della attuale disciplina del controllo e le relative oscillazioni giurisprudenziali, registratesi nelle deliberazioni delle diverse sezioni regionali, appaiono recepite anche nella già citata sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, n. 29/2014/EL.

Ancora si rileva che l'art.1 comma 12 del d.l. 174/2012 prevede che l'obbligo di restituzione al bilancio regionale delle somme trasferite ai Gruppi consegue alla "mancata trasmissione del rendiconto" o alla "delibera di non regolarità del rendiconto da parte della Sezione regionale di controllo". La dichiarazione di irregolarità ha come effetto un obbligo di restituzione e quindi una sostanziale responsabilità patrimoniale "di gruppo", in ordine alla quale è ora previsto il ricorso, in unico grado alle Sezioni riunite in speciale composizione. Gli effetti patrimoniali anzidetti e la dichiarata esigenza di tutela giurisdizionale avverso le delibere delle sezioni di controllo, indicata dalla Corte costituzionale nella cit. sentenza n.39/2014, fa ritenere condivisibili, in linea generale, i criteri enunciati nella sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 29/2014, prima richiamata, dai quali si evince che l'attività di controllo dei rendiconti consiliari non possa essere assimilata né a un giudizio di conto (essendone stata esclusa la autonoma configurabilità dalla sentenza n. 30/2014/QM emessa dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, pubblicata in data 4 agosto 2014<sup>76</sup>) né a un giudizio di

---

<sup>75</sup> Cfr. *Anticorruzione: profili storici e nuovi interventi normativi*, in *Argilnews*, settembre – ottobre 2014; *Società pubbliche ed obblighi di trasparenza dopo la legge anticorruzione*, in *Argilnews* gennaio-febbraio 2014; S.GAMBACURTA, *Le misure di trasparenza amministrativa previste dalla legge "anticorruzione"*, in F.FERRARO-S.GAMBACURTA *Anticorruzione. Commento alla riforma*, S.Arcangelo di Romagna (ed. Maggioli), 2013, pp. 93 e ss.; G.GIOVANNINI, *Brevi note sull'evoluzione delle regole di trasparenza nelle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. Corte dei conti*, 2014, 1-2, pp. 442 e ss.; A.PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Riv. Corte dei conti*, 2014, 1-2, pp. 475 e ss.; M.OREFICE, *La responsabilità connessa alla realizzazione del piano anticorruzione: le modifiche alla legge 14 gennaio 1994 n. 20*, in *Riv. Corte dei conti*, 2014, 1-2, pp. 507 e ss.; SARCONE, *La trasparenza amministrativa: da principio a diritto*, in AA.VV. (prefazione F. PATRONI GRIFFI), *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, 2103; F.BILARDO-M.PROSPERI, *Piano nazionale e piani decentrati anticorruzione*, S.Arcangelo di Romagna (ed. Maggioli), 2014, pp. 304 e ss. – *Il sistema trasparenza*..

<sup>76</sup> In *Riv. Corte dei conti*, 2014, 3-4, pagg. 218 e ss.

responsabilità amministrativa sulle eventuali specifiche posizioni soggettive di responsabilità patrimoniale (cfr. Sez. Lombardia, sentenza n. 163/2014 del 28 luglio 2014) che risultano impregiudicate e che non sono assorbibili nel giudizio sulla regolarità dei rendiconti prodotti dai Gruppi consiliari. Quanto agli aspetti processuali le Sez. riun. in spec. comp. , con la sentenza n. 32/2014/El del 2 settembre 2014, hanno affermato la necessaria legittimazione passiva sia del presidente della regione che del presidente del consiglio regionale. In tal senso anche C. conti, Sez. riun. spec. comp., ord. n. 14/2014 del 16 ottobre 2014 nell'ambito del giudizio su ricorso promosso dai Gruppi consiliari della Provincia autonoma di Trento avverso la deliberazione della Sezione di controllo di Trento n. 11/2014 del 22 maggio 2014. Per ulteriori decisioni intervenute v. Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 35/2014/E, depositata il 10 novembre 2014, con la quale è stato deciso il ricorso presentato dal gruppo parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana "Partito dei siciliani-MPA" che ha respinto preliminarmente una eccezione di costituzionalità della disciplina vigente nella materia, anche con riferimento alle regioni a statuto speciale mentre nel merito ha accolto parzialmente il ricorso con riferimento alla spese di personale (ritenute irregolari dalla Sezione regionale di controllo), mentre ha confermato la dichiarazione di irregolarità di spese sostenute per il pagamento di canoni di locazione. Con la sentenza n. 36/2014/EL depositata il 10 novembre 2014, le Sezioni riunite hanno dichiarato l'irricevibilità del ricorso proposto dal gruppo consiliare "Italia dei valori" del consiglio regionale della Calabria, in quanto proposto oltre il termine decadenziale di trenta giorni stabilito dal d.l. 97/2014; con la sentenza n. 60/2014/EL depositata il 18 dicembre 2014, le Sez. riun. in spec. comp. hanno accolto un ricorso proposto dal "Gruppo Misto" del consiglio regionale del Piemonte; con la sentenza n. 61/2014/EL depositata il 18 dicembre 2014 è stato invece dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal gruppo consiliare "Lega Nord" della regione Lombardia, per la tardività dello stesso. Per alcuni profili di merito si richiama Sez. riun. spec. comp. n. 59/2014 /EL del 12 dicembre 2014, su ricorsi dei Gruppi consiliari della Provincia Autonoma di Trento (di cui anche alla cit. ordinanza n. 14/2014 in data 16 ottobre 2014), che ha confermato la valutazione di irregolarità di alcune spese relative a "personale", "consulenze", "rappresentanza", "locazioni di immobili", precisando, fra l'altro, che per dette spese valgono le regole generali vigenti per la pubblica amministrazione, non sussistendo norme di deroga per i gruppi consiliari, mentre sono

stati ritenuti fondati i motivi di ricorso riguardanti le spese per attività informative, di documentazione e di comunicazione <sup>77</sup>. Ancora, con la sentenza n 9/2015/EL del 19

---

<sup>77</sup> Ancora la sentenza Sez. riun. spec. comp. sent. n. 59/2014/EL del 12 dicembre 2014 osserva che "...Con riferimento alla spesa di personale (voce U1), alla luce di quanto disposto dal Regolamento consiliare n. 17/2004, artt. 13 e 17, che trova applicazione nel procedimento di controllo di cui trattasi (l'art. 20 del Regolamento consiliare n. 6/2013 rinvia l'entrata in vigore delle norme sulla disciplina delle spese di personale a decorrere dalla legislatura successiva alla sua entrata in vigore), va confermata la pronuncia di irregolarità (Gruppo consiliare Partito Autonomista Trentino Tirolese) della spesa afferente all'assunzione di un dipendente in più rispetto al limite stabilito dalla norma regolamentare. Non è condivisibile, infatti, l'assunto di parte ricorrente che alla spesa per tale ulteriore unità di personale si possa fare ricorso con l'utilizzo dei fondi trasferiti dal Consiglio per spese di funzionamento, includendo la stessa nella voce residuale "*altre relative all'attività istituzionale del gruppo*". La circostanza che al nuovo Regolamento consiliare, contenente, all'art. 20, una disposizione transitoria più favorevole in materia di personale, è data vigenza solo a decorrere dalla successiva legislatura, comprova che correttamente la Sezione regionale ha censurato l'assunzione di una unità di personale non consentita dall'art. 13 del Regolamento del 2004, normativa di riferimento nella fattispecie in esame, che pone un chiaro limite al personale che poteva essere assunto dai gruppi consiliari. Va altresì confermata la pronuncia di irregolarità della Sezione regionale con riferimento ai rendiconti dei Gruppi consiliari che hanno contabilizzato la voce di spesa per consulenze, studi e incarichi (U6) omettendo di inviare la relazione del consulente a dimostrazione delle prestazioni professionali rese ovvero per mancanza di uno specifico progetto. Si ha riguardo al Gruppo Misto(6,000 euro)e alla Lista Civica per Divina Presidente (9.068,13 euro), le cui spese non sono state supportate dalla trasmissione alla Sezione regionale della documentazione necessaria per il giudizio di inerenza e riconducibilità della spesa sostenuta ai fini istituzionali dei Gruppi consiliari – in particolare della relazione finale -, nonché al Gruppo Partito Democratico del Trentino (10.368,00 euro) per due consulenze conferite in assenza di un progetto specifico e della dimostrazione del risultato finale. Le censure mosse dalla Sezione regionale sul punto non sono sottese ad alcuna valutazione di merito, bensì rilevano la mancata corrispondenza delle spese alla disciplina che nell'ordinamento regola i presupposti e i limiti degli incarichi di consulenza. Non possono trovare accoglimento le censure di parte ricorrente afferenti alle voci di spesa spese per attività promozionali, di rappresentanza, convegni e attività di aggiornamento (U12). Ricordano queste Sezioni riunite, che "*Pur in assenza di specifiche disposizioni legislative che fissino i parametri e i presupposti di legittimità delle spese di rappresentanza del settore pubblico, la giurisprudenza consolidata ne ha chiarito i relativi connotati: tali spese sono costituite dagli oneri finanziari sostenuti per mantenere o accrescere il prestigio dell'ente all'esterno, in ambiti direttamente attinenti ai propri fini istituzionali. Esse ricomprendono gli oneri finanziari relativi alle varie forme di ospitalità, di manifestazione di ossequio e di considerazione che l'ente realizza a tale scopo, attraverso i propri rappresentanti, nei confronti di organi e soggetti estranei, anch'essi dotati di rappresentatività. Si deve escludere, conseguentemente, che le spese di rappresentanza possano avere luogo nell'ambito di normali rapporti istituzionali e di servizio, ovvero nei confronti di soggetti esterni privi del requisito della rappresentatività degli enti ed organismi cui appartengono.*" (Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta, n. 8/2013/PAR). Occorre, dunque, che sussista una stretta correlazione con le finalità istituzionali dell'ente, la necessità di elementi che richiedano una proiezione esterna delle attività per il migliore perseguimento dei propri fini istituzionali, una rigorosa motivazione con riferimento allo specifico interesse istituzionale perseguito, alla dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'ente e la spesa erogata, nonché alla qualificazione del soggetto destinatario dell'occasione della spesa, rispondenza a criteri di ragionevolezza e di congruità rispetto ai fini. In altre parole "*Le spese di rappresentanza, quindi, devono rispondere a rigorosi criteri di ragionevolezza che vanno esplicitati nel provvedimento che le dispone con un'adeguata dimostrazione delle circostanze e dei motivi che inducono a sostenerla, oltre che della qualifica dei soggetti (esterni) che ne hanno beneficiato* (Sezione giurisdizionale per la Regione Friuli Venezia Giulia, n. 12/2011) (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. Friuli Venezia Giulia, 31 dicembre 2010, n. 216; Sez. II App. 25 agosto 2010, n. 338; Sez. Lazio, 17 giugno 2009, n. 1181). Le irregolarità attengono ai rendiconti dei Gruppi Amministrare il Trentino (94,36 euro), Misto (1.100,05 euro), Italia dei Valori (665,65 euro), della Lista Civica per Divina Presidente (883,72 euro) e del Gruppo Union Autonomista Ladina (211,80 euro). Correttamente la Sezione regionale ha ritenuto la spesa non riconducibile nell'ambito delle spese di rappresentanza, trattandosi, nel primo caso, di spesa personale del consigliere, mentre, nel secondo, la genericità della motivazione e l'assenza di una adeguata dimostrazione documentale delle circostanze e dei motivi della stessa non consentono di ritenerla ammissibile. Nello stesso senso per la spesa dei Gruppi Italia dei Valori e Union Autonomista Ladina, per la quale non è stata adeguatamente dimostrata l'inerenza con l'attività istituzionale del Gruppo medesimo e, più in generale, sono assenti i requisiti richiesti per la qualificazione di una spesa quale "spesa di rappresentanza". Ugualmente non possono essere accolti i motivi di ricorso relativi alle spese logistiche (affitto sale riunioni, attrezzature e altri servizi logistici e ausiliari)(U15) di cui: al Gruppo Italia dei Valori (150,00 euro), non essendo possibile accertare, attraverso la documentazione inviata, l'inerenza con le attività istituzionali del Gruppo medesimo; Al Gruppo Lista civica per Divina Presidente (240,00 euro) in quanto non è stata dimostrata l'esclusiva inerenza della stessa all'attività della Lista. Altresì, non possono essere considerate regolari le spese risultanti da movimenti su i conti correnti bancari dei Gruppi Amministrare il Trentino, Lega Nord Trentino, Union Autonomista Ladina e non rendicontate. Anche alla luce delle considerazioni svolte da queste Sezioni Riunite nella sentenza n. 29/2014, che qui si intendono integralmente riportate, sono accoglibili le prospettazioni di parte ricorrente con riferimento alle seguenti voci di spesa, attesa tra l'altro l'obiettivo difficoltà, per la natura delle stesse, di far emergere quelle inerenti le funzioni dei Gruppi e quelle qualificabili come "personali": Spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni ecc. (U5), di cui ai Gruppi consiliari Amministrare il Trentino, Misto, Popolo della Libertà; spese postali e telegrafiche (U7), di cui ai Gruppi Amministrare il Trentino, Misto, Lista Civica per Divina Presidente, Popolo della Libertà e Partito Democratico del Trentino; spese telefoniche e trasmissione dati (U8), di cui ai Gruppo consiliare Misto Italia dei Valori, alla Lista civica

marzo 2015, le Sez. riun. spec. comp. hanno deciso il ricorso proposto dal gruppo consiliare del Consiglio regionale della Campania "Partito socialista europeo - PSE" e dalla Regione Campania in ordine alla deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania n. 47/2014 del 4 aprile 2014, con la quale la sezione regionale di controllo aveva dichiarato la non regolarità del rendiconto del gruppo per l'esercizio 2013. La sentenza ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso proposto dal presidente della giunta regionale, in quanto titolare di un "interesse contrapposto" a quello del gruppo ricorrente e ha ricordato che il giudizio dinanzi alle Sezioni riunite assume le forme del "giudizio ad istanza di parte" di cui all'art. 58 del RD 1038/1933 (Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti). Nel merito <sup>78</sup> la

---

per Divina Presidente e al Gruppo Popolo delle Libertà; spese per cancelleria e stampanti (U9), di cui ai Gruppi consiliari, Misto e Partito Autonomista Trentino Tirolese; spese per libri, riviste, pubblicazioni e quotidiani (U11), di cui ai Gruppi Amministrare il Trentino, Misto, Italia dei Valori e alla Lista civica per Divina Presidente; spese per acquisto o il noleggio di dotazioni informatiche e di ufficio (U14), di cui alla Lista civica per Divina Presidente. Ugualmente va accolta la richiesta di parte ricorrente con riguardo alla spesa per acquisto e noleggio di cellulari (U13) di cui al Gruppo Misto, trattandosi non già di acquisto di telefoni cellulari aggiuntivi rispetto a quelli già dati in dotazione al Gruppo, bensì di accessori per un miglior utilizzo e funzionamento dei telefoni medesimi. ..."

<sup>78</sup> Prosegue la decisione Sez. riun. spec. comp. n. 9/2015/EL "...l' art. 1, comma 10 e seguenti, del D.L. n. 174/2012 ha esteso il controllo della Corte dei conti ai rendiconti annuali di esercizio dei Gruppi consiliari, ciascuno dei quali, approvato il rendiconto, lo invia al Presidente del Consiglio regionale. Ai sensi del suddetto articolato normativo la competente Sezione regionale di controllo della Corte è chiamata a pronunciarsi, con apposita delibera, sulla regolarità del rendiconto, e ciò entro trenta giorni dal suo ricevimento. La pronuncia della Sezione è trasmessa, per la successiva pubblicazione, al Presidente del Consiglio regionale direttamente (non più per il tramite del Presidente della Regione, a seguito della citata sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014). In caso di mancata pronuncia della Sezione nei trenta giorni assegnati, il rendiconto di esercizio si intende comunque approvato. Il rendiconto è, altresì, pubblicato in allegato al conto consuntivo del Consiglio regionale e nel sito istituzionale della Regione. Qualora, invece, la Sezione regionale riscontri che il rendiconto del Gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma dell'art. 1 del DL 174/2012, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del medesimo rendiconto, direttamente al Presidente del Consiglio regionale per i successivi adempimenti del Gruppo consiliare interessato, una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. La comunicazione sospende il decorso del termine per la pronuncia della Sezione. A seguito della menzionata sentenza della Corte Costituzionale, anche in caso di mancata regolarizzazione entro il termine fissato (comma 11), come in quello di mancata trasmissione del rendiconto al Presidente del Consiglio regionale o di delibera di non regolarità del rendiconto adottata dalla Sezione regionale di controllo (comma 12), non è più prevista la decadenza in capo al Gruppo, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale. E' però prescritto l' obbligo della restituzione delle somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate (art. 1, comma 11, d.l. n. 174 del 2012). In esecuzione delle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 9 e ss, del D.L. 174/2012, la Conferenza Stato-Regioni ha approvato - con delibera del 6 dicembre 2012 - le linee guida sulla cui base strutturare ed approvare i rendiconti dei Gruppi consiliari dei consigli regionali. Le suddette Linee Guida devono essere utilizzate dal Collegio quale parametro per la verifica dei rendiconti, anche in termini di corretta rilevazione dei fatti di gestione e di regolare tenuta della contabilità, nonché di completezza della documentazione inviata a corredo del rendiconto, e ciò sulla base dei seguenti criteri:- conformità delle spese inserite nei rendiconti ai principi di veridicità e correttezza prescritti ai sensi dell'art. 1 delle Linee Guida; rispetto degli adempimenti prescritti in capo al Presidente del Gruppo Consiliare ai sensi dell'art. 2 delle Linee Guida; completezza della documentazione consegnata a corredo dei rendiconti ai sensi dell'art. 3 delle Linee Guida; rispetto degli obblighi di tracciabilità dei pagamenti prescritti ai sensi dell'art. 4 delle Linee Guida; rinvio alla normativa regionale vigente per la disciplina delle spese di personale intestate ai Gruppi, ai sensi del comma 5 dell'art. 1 delle Linee Guida. Le Linee Guida hanno codificato, nella veridicità e nella correttezza, i principi fondamentali ai quali devono conformarsi le spese inserite nei Rendiconti dei gruppi consiliari, a decorrere dall'esercizio 2013, là dove per veridicità della spesa si intende la corrispondenza fra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute e per correttezza la coerenza delle stesse con le finalità pubbliche previste dalla legge. Ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo, con la conseguenza che, ad esempio, non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, i contributi erogati dal Consiglio regionale per finanziare, direttamente o indirettamente, le spese di funzionamento degli organi centrali o periferici dei partiti o di movimenti politici o delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi; i Gruppi non possono erogare i contributi ricevuti dal consiglio regionale e/o intrattenere rapporti

---

di collaborazione a titolo oneroso con i membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e con i consiglieri regionali di altre regioni, nonché con i candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica, limitatamente per questi ultimi, al periodo elettorale – come previsto dalla normativa vigente- e fino alla proclamazione degli eletti; non sono consentite spese inerenti all'attività di comunicazione istituzionale nel periodo antecedente la data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di par condicio. Nei limiti del suddetto principio di coerenza della spesa, il contributo per spese di funzionamento può essere utilizzato esclusivamente per le spese di cancelleria e d'ufficio, stampa e duplicazione, per l'acquisto di libri, riviste, quotidiani, libri ed altri strumenti di informazione su strumenti informatici, spese telefoniche e postali, promozione istituzionale dell'attività del Gruppo consiliare e dei singoli consiglieri appartenenti al Gruppo; per l'acquisto di spazi pubblicitari su organi di informazione esclusivamente per la promozione dell'attività istituzionale del gruppo consiliare o del singolo consigliere appartenente al gruppo medesimo; per il rimborso al personale del gruppo medesimo delle spese sostenute per missioni autorizzate dal Presidente del gruppo medesimo, ove non siano a carico del bilancio del Consiglio; per le spese di rappresentanza sostenute in occasione di eventi e circostanze di carattere rappresentativo del gruppo consiliare che prevedono la partecipazione di personalità o autorità estranee all'Assemblea stessa quali: ospitalità e accoglienza; per l'acquisto di beni strumentali destinati all'attività di ufficio o all'organizzazione delle iniziative dei gruppi. Ai sensi della lett. h) del comma 4, dell'art. 1, i gruppi devono, altresì, provvedere alle opportune registrazioni dei beni durevoli acquistati con i fondi propri. Di particolare rilievo risulta essere il comma 6 dell'art. 1 delle Linee guida, a mente del quale il contributo per le spese di funzionamento destinate ai Gruppi consiliari non può essere utilizzato per spese sostenute dai consiglieri nell'espletamento del mandato (l'art. 7, comma 1, della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 prevede un apposito "rimborso spese per l'esercizio del mandato") e per altre spese personali del consigliere, né per l'acquisto di strumenti di investimento finanziario e neppure per le spese relative all'acquisto di automezzi. Anche se non espressamente previsto dalla legge, si ritiene che le indicazioni provenienti dalla Linee guida siano nel senso che la natura del bilancio in parola sia quella di un bilancio di cassa, ovvero sia il fatto gestionale ha un'evidenza contabile nel momento in cui viene movimentato effettivamente il conto corrente bancario del Gruppo. Il che si deduce essenzialmente dal fatto che il modello di rendicontazione annuale (All B delle linee guida), indica che le entrate sono costituite tra l'altro dal fondo di cassa (e non anche dai residui attivi) e le uscite rilevate sono quelle pagate nell'esercizio e non anche quelle solamente impegnate. Ad integrazione dei principi informativi contenuti nelle Linee Guida, le spese di funzionamento dei Gruppi consiliari sono disciplinate per la Regione Campania anche ai sensi dello Statuto approvato con l.r. 28 maggio 2009, n. 6 (in particolare art. 40), nonché delle leggi regionali 5 agosto 1972, n. 6 (recante disposizioni sul "Funzionamento dei gruppi consiliari") e 24 dicembre 2012, n. 38 (in particolare artt. 5, 6 e 7). Il contributo (art. 3 l.r. 6/1972) era fissato nella misura di € 5.000,00 per anno per ciascun Consigliere iscritto al Gruppo, con l'aggiunta di un importo complessivo pari ad euro 0,05 per abitante sulla base dell'ultima rilevazione annuale dell'Istat della popolazione residente. Tuttavia, nell'assegnazione dei contributi, potevano assumere rilievo le variazioni intervenute nel corso dell'anno all'interno del Gruppo stesso, e ciò sia in termini di cessazione del Gruppo che di modifica e/o variazione della consistenza numerica dello stesso, in quanto, secondo l'art. 40 dello Statuto, i gruppi consiliari devono essere composti da almeno cinque consiglieri e potevano essere costituiti anche gruppi con almeno due consiglieri, purché eletti nella medesima lista elettorale con rappresentanza nel Parlamento nazionale o in quello europeo. I consiglieri regionali che, per mancanza del numero minimo necessario, non potevano costituire un gruppo consiliare formavano un unico gruppo misto. In base al comma 4 dello Statuto. Il consigliere regionale che nel corso del mandato avesse cambiato gruppo di appartenenza non avrebbe portato al nuovo gruppo al quale si fosse iscritto, i benefici economici e di status connessi alla carica. In buona sostanza i contributi sarebbero rimasti in capo al gruppo di provenienza e il nuovo gruppo non avrebbe ricevuto nuovi contributi in funzione dell'incremento dei propri componenti. Con specifico riferimento alle spese di personale, le Linee Guida operano un espresso rinvio alle rispettive normative regionali (cfr. art. 1, comma 5, Linee Guida). L'articolo 2 delle Linee Guida codifica il principio secondo il quale il Presidente del Gruppo consiliare è responsabile, in proprio, di ogni spesa effettuata dal Gruppo, con tutte le conseguenze a questo connesse. A tale fine, ogni rendiconto, deve essere corredato dall'autorizzazione espressa del Presidente del Gruppo alle spese inserite nel rendiconto, nonché dalla sua attestazione in ordine alla veridicità e correttezza delle spese. L'autorizzazione alla spesa deve essere conservata unitamente alla documentazione contabile. Il rendiconto è comunque sottoscritto dal Presidente del gruppo consiliare. Viene peraltro previsto l'obbligo, in capo a ciascun Gruppo, di dotarsi di un disciplinare interno nel quale sono indicate le modalità per la gestione delle risorse messe a disposizione dal consiglio regionale e per la tenuta della contabilità, nel rispetto delle prescrizioni contenute nelle Linee Guida. L'art. 3 delle Linee Guida individua i documenti che devono necessariamente corredare i rendiconti dei gruppi consiliari (oltre alle dichiarazioni ed attestazioni previste ai sensi dell'art. 2). In particolare, l'articolo in questione prescrive l'allegazione, al rendiconto di riferimento, di copia conforme di tutta la documentazione a sostegno delle spese inserite nel rendiconto; mentre per le spese relative al personale, qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, devono essere allegati i contratti di lavoro e la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi. In merito alla tracciabilità dei pagamenti, l'art. 4 delle Linee Guida prescrive l'accredito dei fondi erogati dal Consiglio regionale al Gruppo consiliare in un conto corrente bancario intestato al Gruppo medesimo. Pari obbligo di tracciabilità deve essere seguito con riferimento alle operazioni di gestione del conto corrente, nel rispetto della normativa, volta per volta, vigente nel settore. Logico corollario è che nessuna movimentazione delle somme a disposizione del Gruppo possa essere effettuata in violazione dei suddetti obblighi di tracciabilità. Al fine di consentire una rendicontazione omogenea, le Linee Guida hanno codificato – ai sensi dell'allegato B – un modello di rendiconto uniforme che deve essere adottato da ciascun gruppo consiliare. L'adozione di tale modello di rendicontazione costituisce parametro di valutazione del rendiconto anche in termini di corretta rilevazione dei fatti di gestione e di regolare tenuta della contabilità. Come già evidenziato, a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 39/2014, la delibera di non regolarità del rendiconto conseguente alla mancata regolarizzazione del rendiconto comporta *"l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate"*. In tal modo il legislatore ha inteso imporre al Gruppo la restituzione delle somme a carico del bilancio

sentenza ha accolto parzialmente il ricorso del gruppo consiliare sia con riguardo a profili formali relativi alle modalità della rendicontazione sia in ordine ad alcune specifiche spese.

---

regionale, ed in particolare di quella parte del bilancio destinata alle esigenze del Consiglio regionale, che la Sezione abbia ritenuto non rendicontata in maniera adeguata. La Corte costituzionale ha identificato i limiti del sindacato della Sezione regionale partendo dalla constatazione che *“il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale”*. Pertanto il controllo della Corte dei conti è funzionale alla riconciliazione con le risultanze del bilancio regionale ed in tale ottica questa analisi obbligatoria di tipo documentale (termine sul quale si sofferma a più riprese la Consulta) *“pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo”*. Quindi il controllo assume, come parametro, *“la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale”*. Nel prosieguo della parte motiva la Corte costituzionale traccia ulteriormente i limiti del sindacato partendo dalla natura dell'obbligo di restituzione che è *“principio generale delle norme di contabilità pubblica (...) strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico”*. Questa modalità deve essere conforme *“alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari”*. Da ciò si ricava che risultano non rendicontabili le spese non conformi alle regole di gestione dei fondi e non attinenti alle funzioni istituzionali svolte dai Gruppi consiliari, per cui la regolarizzazione del rendiconto avviene necessariamente con l'eliminazione della spesa dal rendiconto e la conseguente restituzione, in quanto *“si tratta di risorse della cui gestione non è stato correttamente dato conto secondo le regole di redazione del rendiconto”*. L'intervento della Corte costituzionale induce il Collegio alle seguenti puntualizzazioni. Il controllo della Corte dei conti è un controllo esterno sull'attinenza delle spese rendicontate alle funzioni istituzionali del gruppo, sul rispetto delle regole di gestione dei fondi, sulla corrispondenza del rendiconto alla documentazione di spesa presentata, ma anche di conformità alle regole dettate dalla Linee guida adottate con il DPCM citato, che riguardano aspetti formali e sostanziali. Tuttavia i principi di ragionevolezza e proporzionalità immanenti nella Carta costituzionale inducono a ritenere che non tutte le prescrizioni contenute nelle linee guida possano considerarsi essenziali ai fini del giudizio di regolarità del rendiconto, per cui in caso di loro violazione occorre stabilire, caso per caso, gli effetti prodotti sulla regolarità del rendiconto, di modo che per le irregolarità di scarsa rilevanza le Sezioni regionali possano anche formulare mere raccomandazioni o moniti per una corretta rendicontazione e tenuta della contabilità anche per il futuro. Occorre, pertanto, valutare in concreto se le prescrizioni contenute nelle Linee guida siano essenziali ai fini del rispetto dei principi sopra indicati. La valutazione del parametro dell'essenzialità deve intendersi rimessa al prudente apprezzamento della giurisprudenza attraverso un percorso di ponderazione che valorizzi il peculiare rilievo oggettivo dell'irregolarità, la sua incidenza sui dati complessivi della gestione, l'occasionalità ovvero il discostamento dai principi regolatori e da quelli riconducibili a buon andamento, della oggettiva ed eccezionale scusabilità del discostamento stesso...”