



CONVEGNO

I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI TERRITORIALI E GLI ALTRI ENTI PUBBLICI

29 maggio 2018

Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali¹

di ORIELLA MARTORANA

Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, (recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”), all’articolo 1, commi 9, 10, 11 e 12 ha introdotto, nell’ambito dei nuovi controlli intestati alla Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, il controllo delle sezioni regionali territorialmente competenti sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale.

Propedeutica rispetto ad ogni analisi della tipologia di controlli in oggetto si palesa una ricognizione in merito alle posizioni sostenute, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, sulla natura giuridica dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali. Le prospettazioni avanzate non presentano, ad oggi, carattere di univocità.

Già la giurisprudenza della Corte Costituzionale individua nei gruppi consiliari ora una natura mista, qualificando gli stessi come organi del Consiglio e al contempo proiezioni dei partiti politici all’interno dell’assemblea elettiva², ora natura di uffici, comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio³.

In epoca recente, comunque, nella giurisprudenza costituzionale, pare prevalente una teoria mista, che li vede quali soggetti associativi privati, proiezione dei partiti politici (particolarmente per quel che concerne i rapporti con i terzi) e, insieme, pubblici laddove si consideri il profilo dell’esercizio delle funzioni istituzionali all’interno del Consiglio regionale, alimentate dalle risorse finanziarie assegnate a quest’ultimo a carico del bilancio regionale.

Quanto alla disciplina introdotta con il citato decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, si ricorda come l’impianto originario della disciplina introdotta dal legislatore statale è stato fatto oggetto di numerosi interventi da parte del Giudice costituzionale, ripetutamente intervenuto a definire sia la effettiva portata e le modalità del controllo attribuito alle sezioni regionali della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, sia con riguardo al rapporto tra tale controllo e la giurisdizione contabile, tanto di conto quanto di responsabilità⁴.

¹ Sul controllo in oggetto si veda “I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici”, a cura di A. Gribaudo e Riccardo Patumi, Maggioli Editori, in Collana di Diritto Amministrativo, pagg.275 e ss. e ivi rassegna di dottrina e giurisprudenza citata. .

² Cfr. C. Cost, n. 1130/1988: “(...) I gruppi sono gli organi nei quali si raccolgono e si organizzano all’interno dell’assemblea I consiglieri eletti al fine di elaborare congiuntamente le iniziative da intraprendere e di trovare in essi gli adeguati supporti organizzativi per poter svolgere adeguatamente I propri compiti (...)” , nonché C. Cost , sent. n. 187 del 1990: “(...) i gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell’ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all’attività dell’assemblea, assicurando l’elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica. (...)”.

³ Cfr. C. Cost, n. 187/1990.

⁴ In sequenza evolutiva, si ricordano: C. Cost n. 39/2014, pronunciata su istanza della Regioni autonome Friuli Venezia Giulia e

In particolare, il comma 9 stabilisce che *“Ciascun Gruppo consiliare dei Consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale”*.

La decritta disciplina implica che tutti i gruppi sono tenuti alla predisposizione del rendiconto e che per essa vada rispettata una scansione annuale.

Il principio dell'annualità risulta confermato anche in sede di previsione degli obblighi restitutori eventualmente discendenti dalla pronuncia della Sezione regionale di controllo accertativa della irregolarità, in tutto o in parte, del rendiconto medesimo.

Il principio dell'annualità è altresì rafforzato dal collegamento con il bilancio regionale (preventivo, per la allocazione delle risorse corrispondenti) e consuntivo. Valga a tal proposito il richiamo all'ultimo periodo del comma 10 dell'art. 1, d.l. 174/2012, nella parte in cui prevede che *“Il rendiconto è altresì pubblicato in allegato al conto consuntivo del Consiglio regionale e nel sito istituzionale della Regione”*.

In tale linea può ricordarsi come la Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 39/2014, abbia chiarito 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”*.

Al riguardo deve osservarsi che le risorse finanziarie vengono erogate ai gruppi a valere sul bilancio del Consiglio, a sua volta alimentato quasi esclusivamente (al netto delle partite di giro) dal bilancio della Regione. In sostanza, l'autonomia finanziaria e contabile di cui si avvale il Consiglio non può considerarsi assoluta e i saldi del suo bilancio finiscono necessariamente per riverberarsi e per confluire nel bilancio generale dell'Ente regionale⁵.

Dalle osservazioni che precedono è dato desumere che l'obbligo restitutorio ha come finalità quella di garantire l'equilibrio di bilancio, congiuntamente a quella di *“ripristinare”* l'equilibrio stesso, ove lesa da spese non adeguatamente documentate, anche nel senso della non riferibilità alle finalità istituzionali dei gruppi, per ciò stesso suscettibili di inficiare la regolarità del rendiconto⁶.

In ordine alle finalità del controllo, il medesimo articolo 1 del richiamato d.l. 174/2012 ha previsto che la Sezione si pronunci sulla regolarità contabile del rendiconto, ascrivendolo nel contesto dei controlli di carattere esterno, svolti da un organo terzo e neutrale, sulla sana gestione finanziaria delle Regioni, al duplice fine *“di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”*.

In un sistema pluralistico di autonomie finanziarie e contabili (di entrata e di spesa), in particolare dopo la riforma del titolo V, parte II della Costituzione con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, è stata particolarmente avvertita l'esigenza di un coordinamento a livello sistemico, puntualmente evidenziata anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 39/2014, laddove ha ritenuto che *“le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controllo della gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche...trovano fondamento...oltre che nell'art. 100, secondo comma, Cost. (il cui riferimento al controllo della Corte dei conti <sulla gestione del bilancio dello Stato> deve oggi intendersi esteso al controllo sui bilanci di tutti gli enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata), nella tutela dei principi del buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza delle regioni con quella dello Stato, delle province e dei Comuni (art. 119 Cost.), cioè di principi che sono anch'essi riferiti a tutti gli enti che fanno parte della finanza pubblica allargata”*. Quanto ai parametri e criteri ai quali deve conformarsi l'attività di verifica della Sezione, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ha approvato le Linee guida sulla cui base strutturare e approvare i rendiconti dei gruppi consiliari.

Le citate linee guida, recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2012, pubblicato in G.U. il 2 febbraio 2013, sono utilizzate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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.

Il controllo della Corte dei conti se, per un verso, non comporta, come detto, un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, per altro verso non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità

Sardegna, nonché, tutte in sede di conflitto di attribuzione, C. Cost n. 130/2014, C. Cost n. 263/2014; C. Cost nn.15 /2015 e 143/2015; C. Cost n. 107/2015 e C. Cost n. 235/2015, entrambe intervenute a definire rilevanti profili in ordine ai rapporti tra il controllo di che trattasi e le attribuzioni della magistratura contabile in sede di giudizio di conto e di responsabilità amministrativa.

⁵ Cfr. d.lgs. 118/2011, art. 63 (Rendiconto generale), co. 3 *“Contestualmente al rendiconto, la regione approva il rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati del consiglio regionale e degli eventuali organismi strumentali secondo le modalità previste dall'art. 11, commi 8 e 9”*.

⁶ Cfr. anche Corte dei conti, sez. reg. contr. Friuli Venezia Giulia, n. FVG/20/2014/FRG e n. FVG/57/2014/FRG

previste dalla legge.

In tal senso risulta centrale il profilo dello scrutinio condotto dalle sezioni regionali in ordine alla conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza esplicitati nelle cennate linee guida.

L'art. 1, comma 2, in particolare, definisce la veridicità della spesa in termini di corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute; la correttezza attiene "alla coerenza delle spese con l'attività istituzionale del Gruppo consiliare".

Tale assunto risulta richiamato nella giurisprudenza delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, il cui riesame avverso le delibere delle sezioni regionali di controllo è stato previsto dal legislatore statale con l'art. 33, comma 2, lett. a), n. 3, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, come conv., con modif. dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, che ha introdotto un secondo periodo all'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174/2012, in virtù del quale "*Avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, 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*".

All'indomani dell'entrata in vigore del d.l. 174/2012, in sede di prima applicazione da parte delle sezioni regionali di controllo delle disposizioni ivi contenute sulla nuova tipologia di controllo in esame, è emersa una serie di questioni interpretative di cui si è occupata la sezione delle autonomie della Corte dei conti.

Con deliberazione n. 12/SEZAUT/2013/QMIG è stato rilevato che "*i gruppi consiliari non erano precedentemente sottratti a qualsiasi obbligo di rendicontazione, sulla base delle leggi regionali che, nel tempo, hanno regolato la materia. In assenza di una norma che differisca al successivo esercizio l'operatività dei controlli esterni previsti dal d.l. 174 del 2012, deve, pertanto, ritenersi che le Sezioni regionali siano chiamate a svolgere le relative attività con riferimento al primo rendiconto redatto dopo l'introduzione del decreto in parola, ossia a quello 2012*".

Un'ulteriore questione di cui si è occupata la sezione delle autonomie ha riguardato l'individuazione dei parametri per l'esercizio del controllo da parte delle sezioni regionali di controllo sui rendiconti dei gruppi relativi all'esercizio 2012, tenuto conto del principio della non retroattività delle disposizioni contenute nel d.l. 174/2012.

Le disposizioni che hanno introdotto nell'ordinamento il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari sono state altresì oggetto di una serie di giudizi innanzi alla Corte Costituzionale, uno in via principale e tutti gli altri per conflitto di attribuzioni.

All'indomani dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, a seguito del ricorso in via principale proposto dalle regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 39/2014, ha confermato l'impianto normativo che disciplina il procedimento di controllo sui gruppi consiliari, trattandosi di disposizioni finalizzate al rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione Europea.

Nella sentenza n. 263/2014⁷ la Corte Costituzionale ha affrontato *funditus* la questione della tutela giurisdizionale avverso le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, prendendo atto dell'intervento del legislatore che, mediante l'articolo 33, comma 2, lett. a), n. 3, d.l. 91/2014, ha introdotto un secondo periodo all'articolo 1, comma 12, d.l. 174/2012. Con la sentenza n. 235/2015, la Corte Costituzionale ha affermato che i capigruppo ed i singoli consiglieri regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, restano assoggettati al giudizio di responsabilità amministrativa e contabile, oltre che a quella penale⁸, ricorrendone i presupposti.

Profili di interesse stanno emergendo nella giurisprudenza delle sezioni regionali, in considerazione delle problematiche che in concreto si profilano all'interno di un quadro normativo composito, risultante dal concorso della disciplina sopra richiamata e delle varieguate discipline di fonte regionale, in particolare con riguardo alla tipologia delle spese di personale sostenute dai gruppi consiliari, laddove, appunto, le leggi regionali prevedano la facoltà per i gruppi medesimi di avvalersi di personale assunto con contratti a termine.

Esclusa, infatti, la ricorribilità di fattispecie di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, attesa la natura temporanea del gruppo, circoscritta all'orizzonte temporale della consiliatura regionale, si prospettano profili di coesistenza degli esiti di plurimi plessi magistratuali, in particolare tra le sezioni di controllo della magistratura contabile e la magistratura ordinaria in veste di Giudice del lavoro, direttamente adita dal personale assunto dal capogruppo. Sul punto, il sindacato compiuto dalla sezione di controllo ha avuto ad oggetto il profilo della riconducibilità all'interesse istituzionale del gruppo della spesa sostenuta a titolo di personale, attraverso la

⁷ La sentenza è stata resa sul ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Basilicata in relazione alle deliberazioni della sezione regionale della Corte dei conti aventi ad oggetto il controllo sui rendiconti per il 2013.V. anche *supra*, par. 2

⁸ Cass. sez. VI pen., 9 gennaio 2013, n. 1053 ha ritenuto che il presidente del gruppo consiliare di un'assemblea regionale riveste la qualifica di pubblico ufficiale ed è, pertanto, responsabile di peculato ove si appropri indebitamente dei contributi regionali assegnati al gruppo.

verifica del requisito della ricorrenza dell'*utilitas* per il gruppo medesimo della prestazione lavorativa resa⁹.

⁹ Sul punto vd. sez. reg.le controllo Lazio delib. n. 29/2017/FRG, come parz. mod. da SS.RR. in s.c., sent. n. 27/2017/EL; delib. n. 31/2018/FRG e delib. n. 32/2018/FRG.