

AGGIORNAMENTI GIURISPRUDENZIALI IN TEMA DI GRUPPI CONSILIARI REGIONALI E RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA PER "SVIAMENTO" DEI CONTRIBUTI RICEVUTI di Paolo Luigi Rebecchi, Vice Procuratore Generale della Corte dei conti

Nell'ambito dell'intervento del procuratore generale della Corte dei conti, in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017⁽¹⁾, è stato ricordato che "... le Sezioni Unite (*della Corte di cassazione*) hanno ribadito, sulla scorta di quanto già affermato negli anni precedenti, la sussistenza della potestà cognitiva per danni erariali derivanti da illecita gestione dei fondi pubblici assegnati ai gruppi consiliari dei partiti politici nell'ambito dei Consigli regionali ⁽²⁾. Nella gestione di tali fondi pubblici la Corte dei conti può ravvisare la responsabilità erariale del componente del gruppo autore di "spese di rappresentanza" prive di giustificativi, non rilevando a fini di giurisdizione la natura - privatistica o pubblicistica - dei gruppi consiliari, attesa l'origine pubblica delle risorse e la definizione legale del loro scopo. Né vale ad escludere la giurisdizione il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti sancito dall'art. 122, quarto comma, Cost., che non può estendersi alla gestione dei contributi, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità. ³ Quanto invece, alla diversa questione se il Presidente di un Gruppo consiliare del Consiglio regionale debba considerarsi soggetto sottoposto al giudizio di conto, nonché legittimato passivo nel giudizio per resa di conto di cui agli artt. 44 e ss. del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, le Sezioni Unite hanno seguito l'orientamento della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 107 del 2015, depositata il 9 giugno 2015, ha dichiarato non spettare allo Stato

e, per esso, alla Corte dei conti, emanare i decreti con i quali era stato ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici assegnati al gruppo. ⁴”.

Già nel 2015, le S.U. della Corte di cassazione, con la sentenza 21 aprile 2015, n. 8077 (5), avevano affermato che “spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sulla controversia nella quale il pubblico ministero presso una sezione giurisdizionale della stessa Corte abbia richiesto a un consigliere regionale la condanna alla restituzione, in favore della regione, di somme corrispondenti a contributi erogati, a carico del bilancio consiliare, al gruppo politico consiliare di appartenenza del consigliere e da questi utilizzate per le spese di rappresentanza non documentate”. La sentenza aveva osservato, ancora, che: “è da escludere la natura privata del gruppo consiliare, pure allegata dal ricorrente, per escludere la giurisdizione della Corte dei conti. A prescindere dalla intrinseca contraddittorietà della tesi in esame con quella, sopra esaminata, dell’insindacabilità dell’azione dei consiglieri, ancorata ad una norma di rango costituzionale, per sua natura riferibile solo ad istituzioni di diritto pubblico, si osserva che non vi può esser dubbio sul fatto che le risorse erogate ai gruppi consiliari abbiano natura pubblica e vincolo di impiego, secondo le finalità tassative fissate dalla legge; onde il loro maneggio costituisce presupposto giuridico sufficiente per l’insorgenza dell’obbligo della resa del conto in capo ai presidenti dei gruppi consiliari e ai componenti dei consigli regionali. Al riguardo si osserva, in tesi generale, come tra il beneficiario del contributo e lo Stato-amministrazione si instauri a questa stregua, un rapporto di servizio analogo a quello di un

amministratore pubblico: come tale soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti. Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è infatti, spostato dalla qualità del soggetto – che può ben essere un privato, o un ente pubblico non economico – alla natura del danno e agli scopi perseguiti; cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte li distolga da questi ultimi, con sviamento delle finalità di legge, si cagiona un danno erariale, anche sotto il mero profilo della sottrazione di risorse pubbliche ad obiettivi alternativi; e di tale danno deve rispondere davanti al giudice contabile”.

La sentenza, confermata dalle pronunce intervenute nel 2016 citate nella relazione del PG della Corte dei conti prima richiamata, ha ribadito quanto già affermato da Cass., S.U., ord. 31 ottobre 2014, n. 23257 (6), che aveva 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 responsabilità amministrativo contabile dei “capigruppo” consiliari o dei consiglieri regionali, per indebito utilizzo dei contributi erogati ai rispettivi gruppi consiliari è stata affermata da numerose sentenze delle sezioni regionali della Corte dei conti. Si richiamano al riguardo, Sez. giur. reg. Lombardia, 28 luglio 2014, n. 163 (7), nell’ambito di un giudizio (8) nei confronti di un capogruppo del consiglio 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”). Numerose sono le decisioni successivamente emesse in sede regionale, alcune delle quali oggetto di giudizi di appello già definiti(9).

Il consolidarsi della giurisdizione di responsabilità amministrativo contabile in questa materia si segnala, oltre che per la peculiarità delle fattispecie e il loro indubitabile "impatto" sulla pubblica opinione, per un duplice profilo.

Da un lato segna l'espansione del criterio della funzionalizzazione della risorsa pubblica quale criterio di discriminazione della giurisdizione contabile a prescindere dalla natura soggettiva, pubblica o privata, dell'utilizzatore, affermata da Cass., S.U., ord. 1 marzo 2006, n. 4511, (10) con riferimento ai finanziamenti pubblici (nazionali o europei) erogati nell'ambito di programmi di infrastrutturazione economica o sociale Cass., S.U., 23 settembre 2009, n. 20434 (11); in materia di "fondi diretti Ue" (12); relativamente alla vicenda della percezione di contributi ai sensi della l. n. 488/1992 da parte di società cooperativa agricola, con realizzazione di sovrapproduzioni fittizie e mancata esecuzione del progetto finanziato, Cass., S.U., 7 gennaio 2014, n.70 (13), oltre tale ambito, in qualche modo modificando un orientamento che la limitava a tale specifico settore (cfr. Cass., S.U., 5 maggio 2011, n. 9846 relativa ad un giudizio instaurato nei confronti di una impresa di costruzione per il danno cagionato alla Regione Piemonte derivante dalla erogazione alla predetta società di contributi a fondo perduto ai sensi dell'art. 4-*bis* d.l. 12 ottobre 2000, n. 279 in tema di provvidenze a favore di soggetti colpiti da calamità naturali, nella specie esondazione del fiume Po). (14)

Sotto altro profilo, si è in presenza di una espansione della giurisdizione di responsabilità erariale in un ambito, la gestione dei fondi dei gruppi consiliari, in passato mai direttamente affermata in questo specifico settore, in considerazione degli ambiti di autonomia costituzionale

riconosciuti alle assemblee legislative regionali (15) e della natura giuridica non chiaramente “pubblica” dei gruppi. La giurisdizione contabile in questo ambito appare una conseguenza, forse non prevista dal legislatore, dell'introduzione di stringenti controlli, affidati alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sui fondi erogati ai gruppi medesimi.

Infatti, a seguito di rilevanti vicende (16) relative all'uso da parte di alcuni “capigruppo” dei fondi pubblici erogati dai consigli regionali ai gruppi consiliari (17) ed ad altri ugualmente significativi fatti riguardanti l'utilizzo di somme provenienti dal finanziamento pubblico ai partiti politici, e nel contesto del più generale dibattito sulla necessità di contenimento dei c.d. “costi della politica” (18)-(19), nel corso del 2012 è stato emanato (dal Governo “Monti”) il d.l. 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 con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1, c. 1, 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 (20). Fra questi, i cc. 9, 10, 11 e 12 dell'art. 1 prevedono in 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 (21).

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 (22) e a successive, in alcuni casi, iniziative giudiziarie, sia in sede penale che in sede amministrativo contabile come già evidenziato.

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" (23), 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 (24) peraltro interpretate estensivamente dalla giurisprudenza delle stesse Sezioni riunite (25), nonché in altre limitate ipotesi previste per legge (art. 234-*quater*, c. 5, Tuel, in materia di ricorso avverso i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione di cui all'art. 243-*ter* Tuel e art. 1, c. 169, l. 24 dicembre 2012, n. 228, in materia di "elenchi I-stat" (26).

Il d.l. 25 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazione dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, all'art. 33, c. 2, lett. a), n. 3 ha infatti aggiunto al c. 12 dell'art. 1 del d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 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'art. 243-*quater*, c. 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267" (27).

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 (28), 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 camera 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 (29) del sistema proporzionale di elezione (30) della Camera dei deputati. Tale sistema (31) "portò, quale logica conseguenza, alla formazione di gruppi di deputati, eletti nelle stesse liste, aventi origine politica omogenea e disciplina molto rigorosa (32); essi avrebbero ottenuto un riconoscimento non solo nelle 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 (33). La Costituzione, cioè, esige, per la formazione di due organismi, tipici della più importanti funzioni parlamentari (34), 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 (35), 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" (36).

I gruppi parlamentari (37) "scompaiono nel 1924, appena costituita la nuova camera dalle prime elezioni dopo l'avvento del potere di Mussolini (38), solo in forza di una mozione (39). 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" (40), 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 (41) 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'art. 49 Cost., nel suo naturale collegamento con l'art. 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 fundamenta-

le, posta a carico della repubblica, di garantire i diritti inviolabili dell'uomo anche nelle formazioni sociali (art. 2 Cost.)". Il partito politico si configura (42) "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 stabilita dagli artt. 18 e 49 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 (43). 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 (44) a carico del bilancio delle camere, in relazione alla consistenza numerica dei gruppi stessi (45). Circa la natura giuridica dei gruppi (46) "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 at-

tività 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 principalmente sui seguenti argomenti: 1) alle riunioni del gruppo possono partecipare anche persone estranee alle camere (ad esempio 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" (47).

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 (48), 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 (49).

Il regolamento della Camera dei deputati, al c. 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 ne-

cessari 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" (50). All'art. 15, cc. 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, e i successivi cc. 3 e 4, anch'essi introdotti il 25 settembre 2012 (51), 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 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. È altresì assicurato annualmente a ciascun gruppo un contributo finanziario a carico del bilancio della Camera (52), 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 (53) 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 un 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 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 cia-

scun 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 cc. 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" (54).

Secondo giurisprudenza risalente (55) 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 ss. c.c., che essi possano avere la legittimazione passiva e che il presidente sia il loro legale rappresentante (Tribunale di Roma, 29 aprile 1960, in *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 d'appello, Roma, 9 marzo 1962, in *Foro it.*, 1962, 1369)". Ancora in merito (56) "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 (A.S., XIV legislatura, *Bollettino degli organi collegiali*, n. 1, 57)", nonché Cass., S.U., 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" (57).

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 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, c. 3, Cost.) (58). In materia si richiama Cass., S.U.,

n. 609/1999 (59), 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 sent. 28 febbraio 1996, n. 59 ha dichiarato incostituzionale la l. reg. 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 l. reg. Basilicata, 22 dicembre 1986, n. 28 (Corte cost., 10 febbraio 1993, n. 43), la l. reg. Liguria 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 l. reg. Veneto del 19 dicembre 1986 dichiarata incostituzionale da Corte cost., 19 ottobre 1988, n. 973 nella parte in cui prevedeva il riconoscimento come servizio prestato alle dipendenze della regione del servizio prestato presso i gruppi consiliari antecedentemente alla nomina in ruolo (60).

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 sent. n. 39/2014 (61) 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 lesa dall'introdotta disciplina") (62). La Corte costituzionale è nuovamente intervenuta nella interpretazione delle disposizioni sul controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari con la sent. 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 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., n. 39/2014 cit.). Con ulteriore sent. 26 novembre 2014, n. 263, 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 (63). La stessa Corte costituzionale, con sent. 18 febbraio 2015, n. 15 ha dichiarato l'inammissibilità di un ricorso proposto, nella materia dalla Regione Calabria (64) per mancanza della previa delibera di autorizzazione da parte della giunta regionale (delibera intervenuta alcuni giorni dopo la proposizione del ricorso) (65). Nel 2016 sono intervenute le sentenze nn. 104 e 260. Da ultimo ⁶⁶ "...con la sentenza n. 10 del 13.1.2017, resa sull'ennesimo conflitto di attribuzioni sulle delibere di controllo dei rendiconti gruppi consiliari, la Corte costituzionale, ha ribadito l'ormai consolidato principio per cui "...il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, 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 previste dalla legge (sentenza n. 260 del 2016; analogamente, sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014)".

Ulteriori puntualizzazioni in particolare sulle finalità del controllo sulle spese dei gruppi sono inoltre riportate dalle 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., 30 luglio 2014, n. 29, cit.) 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" (67).

Circa la "natura" dei gruppi, è stato infine osservato (68) che l'evoluzione normativa e giurisprudenziale (anche costituzionale) nella materia ha determinato che "sia a livello parlamentare che a livello consiliare, i gruppi hanno conosciuto una significativa valorizzazione della loro dimensione "pubblicistica", quali articolazioni interne delle assemblee di riferimento che contribuiscono all'organizzazione (in relazione, ad esempio, alla composizione degli organi collegiali, a partire dalle commissioni) e al funzionamento interno (il riferimento è alla programmazione dei lavori, al voto ponderato, alle commissioni in sede deliberante e redigente) delle assemblee legislative. Questa maturazione della vocazione pubblicistica dei gruppi è avvenuta in fasi diverse per il livello parlamentare (che ha conosciuto questa evoluzione attraverso le novelle degli anni Ottanta e Novanta ai regolamenti del 1971) e per il livello regionale (dove il cambiamento è emblematicamente rappresentato dalla fase "costituente" di approvazione dei nuovi statuti e di riforma dei regolamenti consiliari avviata più di dieci anni fa in attuazione della l. cost. n. 1/1999, e ad oggi, ancora pendente) A livello parlamentare, l'esigenza di superare la condizione di pressoché completa autodeterminazione tradizionalmente riconosciuta ai gruppi rispetto alla propria regolamentazione e all'utilizzo dei contributi pubblici è stata soddisfatta

attraverso una fonte interna, rappresentata dai due regolamenti *maior* e dalle relative delibere attuative. Rispetto al tema dei controlli, i gruppi sono stati considerati in solido rispetto allo speciale regime di autonomia delle due Camere e come tali sono stati sottratti al controllo della Corte dei conti; "salvati" dal giudice esterno, i gruppi sono stati però oggetto di un compromesso tra la completa inclusione nell'amministrazione parlamentare (i gruppi continuano a disporre di una gestione, anche del personale, completamente distinta da quelle delle Camere di appartenenza) e la completa esclusione di tale sfera organizzativa (una totale esclusione non avrebbe consentito di giustificare i controlli interni). A livello regionale, viceversa, si è registrata una sorta di "attrazione in sussidiarietà" della disciplina relativa al funzionamento, ai contributi e ai controlli dei gruppi della legislazione regionale alla legislazione statale. All'esternalizzazione della disciplina legislativa si è affiancata anche una avocazione dei relativi controlli, imputati ad un soggetto la Corte dei conti "estraneo" alla sfera regionale e finalizzato ad una funzione di garanzia degli equilibri finanziari. Tale ridefinizione dell'inquadramento dei gruppi consiliari è stata possibile in virtù della forte considerazione per il ruolo pubblico dei gruppi".

Quanto all'esito dei ricorsi proposti avverso le deliberazioni (69) 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 (70).

Per quanto emerso nella prime decisioni sui ricorsi proposto con-

tro le delibere delle sezioni regionali di controllo, può 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 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 (l. n. 15/2009; d.lgs. n. 150/2009; l. 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 (71).

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.

Ancora si rileva che l'art.1, c. 12, d.l. n. 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 citata sent. n. 39/2014, fa ritenere condivisibili, in linea generale, i criteri enunciati nella sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 29/2014 cit., 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 da Corte conti, Sez. riun. sent. 30/2014 cit.) , né a un giudizio di responsabilità amministrativa sulle eventuali specifiche posizioni soggettive di responsabilità patrimoniale, 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., spec. comp., hanno affermato la necessaria legittimazione passiva sia del presidente della regione che del presidente del consiglio regionale (72) (73).

Nel corso del 2016 sono intervenute ulteriori decisioni delle Sezioni riunite in speciale composizione⁷⁴. In particolare, nella relazione per l’anno giudiziario 2017, già citata⁷⁵, è stato riferito che sono state “...Cinque le decisioni emesse in questa materia nel 2016. Anche tale tipologia di giudizio in unico grado –dopo un avvio consistente (26 sentenze nel 2014, ma già solo 10 nel 2015), anche supportato dalle pronunce della Corte costituzionale che avevano sollecitato l’intervento del Legislatore-, da un lato, soffre della sovrapposibilità con i concorrenti giudizi di responsabilità amministrativa⁷⁶ attinenti il medesimo oggetto e, dall’altro, risente di un consolidamento formale

delle stesse Assemblee regionali nel rispetto del vincolo di destinazione dei contributi erogati ai Gruppi consiliari e contestualmente dell'abbassamento dell'attenzione mediatica su tale fenomeno di costume politico. La decisione n. 15 dell'8.7.2016⁷⁷ ha avuto ad oggetto somme assegnate per refezione ai collaboratori ed una consulenza legale in ordine alla quale –senza che si sia addivenuti alle conseguenze dettate per effetto dell'irregolarità della spesa- le SS.RR. hanno disposto l'obbligo (probabilmente di carattere generale e non riferito alla fattispecie in esame, rispetto alla quale il potere deliberativo della Sezione territoriale di controllo è consumato) di “fornire elementi documentali in merito alla effettività e congruenza della spesa, all'attività svolta dal consulente (comprovabile anche con l'esibizione di report, memorie, relazioni eventualmente redatte nel corso dell'attività consulenziale), oltre che, in relazione alla congruenza e proporzionalità del costo rispetto ai servizi professionali resi, mediante esibizione del curriculum del professionista e/o del confronto tra preventivi di altri professionisti (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 98/2016/FRG del 22/04/2016)”. Con la decisione n. 17 dell'1.8.2016 è stato affermato non essere rendicontabili le spese inerenti l'attività di comunicazione istituzionale effettuate nel periodo antecedente alle elezioni e fino alla chiusura delle operazioni di voto. Si è, altresì, rilevato di non potersi dare conto dell'avvenuta restituzione, tramite bonifico effettuato dal Gruppo Consiliare in favore del Consiglio regionale, se non risulta versata agli atti la dimostrazione dell'effettivo avvenuto versamento. La decisione n. 23 del 26.9.2016 ha preliminarmente dichiarato inammissibile la costituzione in giudizio

dispiegata dalla Regione per assoluta indeterminatezza, non avendo formulato conclusioni o difese. Ha, quindi, accolto il ricorso del Gruppo consiliare ritenendo regolari le spese di funzionamento e di personale. Con la decisione n. 24 del 28.10.2016, infine, è stato stabilito che, ai sensi dell'art. 1, comma 9 e ss. del d.l. n. 174/2012, ogni spesa sostenuta da un Gruppo consiliare, compresa l'erogazione di somme a titolo di lavoro straordinario a forfait, deve soggiacere alle regole di rendicontazione, per valutarne l'inerenza ai fini istituzionali, "poiché alla corresponsione dell'elemento accessorio deve necessariamente corrispondere, in applicazione di consolidati principi attinenti alla attribuibilità di risorse pubbliche, l'indicazione specifica della prestazione oraria effettivamente svolta".

Conclusivamente si può osservare come il criterio dello "sviamento", pure utilizzato dalla giurisprudenza di merito e della Corte di cassazione, come criterio risolutore delle questioni di giurisdizione, in concreto si accompagni alla affermata natura "pubblicistica" degli stessi gruppi consiliari (quanto ai profili funzionali che li connotano come "organi" dei rispettivi consigli).

Infine un ulteriore profilo di interesse nella materia è rappresentato dalle possibili interferenze fra la giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione e quella di responsabilità amministrativa. Al riguardo, al di là dell'autorevolezza delle decisioni delle Sezioni riunite, sembra debbano applicarsi, anche in tali vicende, i principi generali di "autonomia" delle decisioni giurisprudenziali in tema di responsabilità amministrativa e le sentenze emesse in giudizi diversi (penali, civili, amministrativi, tributari), salvo quanto previsto espressamente per i

giudizi penali dagli artt. 651, 651-*bis* e 652, c.p.p. Il principio di autonomia fra le azioni costituisce giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione (ad esempio S.U., 8 marzo 2005, n. 4957) sostanziandosi l'inferenza fra i giudizi in mera ipotesi di "preclusione" (Corte cost., n. 773/1988; Cass., S.U., n. 22277/2004). Per l'autonomia del giudizio contabile non solo rispetto al giudizio non solo penale ma anche rispetto ai giudizi civili ed amministrativi cfr. Cass., S.U., 10 settembre 2013, n. 20701 (78). Va inoltre considerato quanto già osservato circa il diverso ambito di cognizione delle Sezioni riunite rispetto a quello delle sezioni giurisdizionali con riferimento alla individuazione degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa⁷⁹, non rilevanti nei giudizi sulle deliberazioni adottate dalle sezioni di controllo. Il principio di "autonomia" citato determina quindi la non affermabilità di "automatismi", conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo e delle sentenze emesse dalle Sezioni riunite in speciale composizione sui ricorsi avverso le anzidette delibere, anche con riferimento alle affermazioni di non regolarità di alcune spese, in considerazione dei diversi presupposti della responsabilità amministrativo contabile⁸⁰.

⁽¹⁾ C.GALTIERI, *Relazione scritta del PG della Corte dei conti per l'anno giudiziario 2017*, Roma, 13 febbraio 2017, cap. 2-Giurisprudenza della Corte di cassazione (est. De Petris), in www.corteconti/procuragenerale.it

⁽²⁾ Sez. Un. nn. 6026; 6453, 6454, 6455, 6456, 6457, 6458, 6459; nonché 6894, 6895/2016, richiamate in *Rel. scritta cit.* (est. De Petris).

⁽³⁾ Sez. Un. 6026 che richiama Sez. Un. n. 23257 del 2014, seguita da Sez. Un. nn. 8077, 8570 e 8622 del 2015, cfr. *Rel. scritta cit.* (est. de Petris).

⁽⁴⁾ Così Sez. Un. 6453, 6454, 6455, 6456, 6457, 6458, 6459.

⁽⁵⁾ Cass., S.U., n. 8077/2015, in *riv. Corte dei conti*, 2015, fasc. 1-2, 339.

⁽⁶⁾ Cass., S.U., ord. n. 23257/2014, *ivi*, 2014, fasc. 5-6, 378; v. anche A. VETRO, *Giurisdizione contabile sulla gestione dei finanziamenti ai gruppi consiliari regionali alla luce dell'ord. n. 2357/14 S.U. 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.

⁽⁷⁾ "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 funziona-

mento, 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” (massima a sent. Sez. giur. reg. Lombardia, n. 163/2914) in *riv. Corte dei conti*, 2014, fasc. 3-4, 341, con nota di richiami; nello stesso senso Sez. giur. reg. Lombardia, 17 settembre 2014, n. 180, 18 settembre 2014, n. 181, entrambe in *www.corteconti.it*; Sez. giur. reg. Friuli-Venezia Giulia, 3 febbraio 2014, n. 11, in *riv. Corte dei conti*, 2014, fasc. 5-6, 279, con nota di richiami; 17 febbraio 2014, n. 16; 26 febbraio 2014, nn. 18 e 19; 13 marzo 2014 n. 24; 14 marzo 2014, n. 25; e 12 giugno 2014, n. 51, tutte in *www.corteconti.it*. V. anche 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.contabilita-pubblica.it*, ottobre 2014

(8) V. TENORE, *La responsabilità amministrativo contabile*, in AA.VV., *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2013, 166; L. VENTURINI, *Danno c.d. “morale” patito da soggetto pubblico: natura e giurisdizione della Corte dei conti*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, 3, 907; R. URSI, *Danno all’immagine e responsabilità amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2001, 2-3, 343; S. PILATO, *La responsabilità amministrativa-Profilo sostanziali e processuali nelle leggi n. 19/1994, n. 20/1994 e n. 639/1996*, Padova, 1999, 263.

(9) Sez. giur. reg. Sardegna, 18 novembre 2014, n. 229, in *riv. Corte dei conti*, 2014, fasc. 5-6, 308; Sez. giur. reg. Friuli-Venezia Giulia, 10 luglio 2014, n. 61, *ibidem*, fasc. 3-4, 303, con nota di richiami, secondo cui “... 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”; nonché, Sez. giur. reg. Lazio, 11 febbraio 2014, n. 154, in *www.corteconti.it*; Sez. giur. reg. Lombardia, nn. 180 e 181/2014; Sez. giur. reg. Friuli Venezia Giulia, nn. 11, 16, 18, 19, 24, 25, 27 e 51/2014. 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, cfr. Sez. giur. reg. Lombardia, 5 febbraio 2015, n. 15; v. anche Sez. giur. reg. Lombardia, 30 luglio 2015, nn. 141, 140, 139; e 27 luglio 2015, n. 132, tutte in *www.corteconti.it*; 27 luglio 2015, n. 137, in *riv. Corte dei conti*, 2015, fasc. 3-4, 350; 20 febbraio 2015, n. 26; 11 febbraio 2015, n. 20; 10 febbraio 2015, n. 19, n. 18; 23 gennaio 2015, n. 6a; Sez. giur. reg. Piemonte 16 luglio 2015, n. 160; 14 luglio 2015, n. 137; 17 giugno 2015, n. 130, n. 129; 21 maggio 2015, n. 127; 15 aprile 2015 n. 89; Sez. giur. reg. Basilicata, 13 luglio 2015, n. 45, tutte in *www.corteconti.it*; 1 luglio 2015, n. 36, in *riv. Corte dei conti*, fasc. 3-4, 323; 29 gennaio 2015, n. 7, in *www.corteconti.it*; Sez. giur. reg. Friuli V.G., 9 luglio 2015, n. 52 in *riv. Corte dei conti*, fasc. 3-4, 331, 15 giugno 2015 n. 40; Sez. giur. reg. Abruzzo, 4 giugno 2015, n. 57; Sez. giur. reg. Liguria, 25 maggio 2015, n. 34, e , nel 2016 e 2017, *ex multis*, Sez. Lombardia, 13 ottobre 2016 n. 169; Sez. Friuli V.G., 1 dicembre 2016, n. 80; Sez. Marche, 25 novembre 2016, n. 70; ez. III centr., 12 settembre 2016, n.427; Sez. Emilia Romagna, 1° luglio 2016, n. 120; Sez. III centr., 6 ottobre 2016, n. 477; Sez. Sardegna, 9 maggio 2017, n. 65; Sez. Calabria, 12 aprile 2017, n. 88; Sez. III centr. 8 marzo 2017, n. 68; Sez. appello Sicilia, 14 febbraio 2017, n. 34; Sez. II centr., 9 febbraio 2017, n. 65 (tutte in *www.corteconti.it*)

(10) Cass., S.U. ord. 4511/2006, in *Foro it.*, 2006, I, 1734, e in *Giornale dir. amm.*, 2006, 969, con nota di G. D’AURIA, “non solo, quindi, un rapporto di impiego o di servizio, ma anche una concessione amministrativa o un contratto privato, per effetto dei quali il soggetto privato venga attratto nell’orbita delle finalità proprie dell’amministrazione (come quelle espresse, appunto, da un programma di interventi la cui realizzazione rientri tra le finalità della pubblica amministrazione o che questa si è impegnata – eventualmente nei confronti di altri soggetti, come l’Unione europea – a perseguire) possono costituire titolo per una gestione di denaro pubblico suscettibile di dar luogo a responsabilità amministrativa e giurisdizione della Corte

dei conti”. L. VENTURINI, *Corte di cassazione e giurisdizione della Corte dei conti in questo primo scorcio dell'anno: in particolare l'ordinanza n. 4511 dell'1 marzo 2006*, in *www.amcorteconti.it*; B. DALIA, *Fondi Ue alla Corte dei conti*, in *Il Sole 24 ore*, 14 marzo 2006, 25; v. anche T. MIELE, *Rileva la tipologia del danno e non chi lo ha commesso*, in *Il Sole 24 ore*, 10 aprile 2006 “Per effetto di questo nuovo orientamento giurisprudenziale, d'ora in avanti potranno essere convenuti in giudizio innanzi alla Corte dei conti a risarcire il danno arrecato alle finanze pubbliche non solo gli amministratori e i dipendenti degli enti pubblici economici e delle s.p.a. partecipate da enti pubblici, ma anche i soggetti privati che in qualsiasi modo abbiano provocato danno patrimoniale alle pubbliche finanze, come ad esempio coloro che abbiano beneficiato di un finanziamento pubblico erogato per un determinato fine pubblico e lo abbiano invece utilizzato per altri fini”.

(11) Cass., S.U., 20434/2009, in *Foro it.*, 2010, I, 1522; v. anche Cass., S.U., 2 dicembre 2013, n. 26935, in *Rep. Foro it.*, 2013, voce *Responsabilità contabile*, n. 69; 10 settembre 2013, n. 20701, in riv. Corte dei conti 2013, fasc. 5-6, 556; 19 luglio 2013, n. 17660, *ibidem*, 546; 25 marzo 2013, n. 7377, in *Rep. Foro it.*, 2013, voce *Responsabilità contabile*, n. 75; 25 gennaio 2013, nn. 1774 e 1775, rispettivamente in riv. Corte dei conti, 2013, fasc. 1-2, 388, *ibidem*, fasc. 3-4, 454; 3 marzo 2010, n. 5019, in *Rep. Foro it.*, 2010, voce *Responsabilità contabile*, n. 341; 27 ottobre 2009, n. 23332, *ibidem*, n. 338.

(12) V., in particolare, Corte dei conti, Inaugurazione anno giudiziario 2014, *Relazione del procuratore generale*, in *www.corteconti.it*.

(13) Con la sent. 70/2014, le Sezioni unite hanno respinto il ricorso con il quale la società convenuta nel giudizio di responsabilità aveva affermato il difetto di giurisdizione a favore della giurisdizione tributaria. Le S.U. hanno affermato che “Si tratta, infatti, di una perdita di fondi dello Stato gestiti dal Ministero delle finanze, costituente un evidente danno per l'erario, conseguente alla gestione del danaro dello Stato corrisposto a titolo di contributo o finanziamento alla società cooperativa..., per finalità non corrispondenti a quelle cui tali fondi sono stati in seguito destinati, da qualificare come danno allo Stato, sul quale solo la Corte contabile può esercitare dapprima il controllo di cui all'art. 100 Cost. e poi la giurisdizione di cui all'art. 103 della stessa carta fondamentale. Solo un corretto controllo contabile del finanziamento ... avrebbe potuto impedire l'uso indebito del danaro pubblico oggetto di esso, con conseguente necessaria cognizione della causa avente ad oggetto tale abuso di fondi pubblici da parte dell'indicato giudice contabile, dovendo ritenersi analogo al rapporto di servizio quello tra il percettore del finanziamento che abusa di quest'ultimo e l'amministrazione pubblica che lo eroga con i fondi del suo bilancio (in tal senso, da ultimo Cass., S.U. 25 gennaio 2013, n. 1774, in riv. Corte dei conti, 2013, fasc., 1-2, 388, e la giurisprudenza in questa indicata)”.

(14) Cass., n. 9846/2011, in *Rep. Foro it.*, 2012, voce *Responsabilità contabile*, n. 44; v. anche Cass., S.U., 24 ottobre 2014, n. 22615, che, se da un lato ha precisato che va confermata la giurisdizione contabile nei confronti di “un amministratore di una società destinataria di fondi pubblici, atteso che la società beneficiaria dell'erogazione concorre alla realizzazione di un programma della pubblica amministrazione, instaurando con questa un rapporto di servizio, sicché la responsabilità amministrativa attinge anche a coloro che con la società intrattengano un rapporto organico (Cass., S.U., 9 gennaio 2011, n. 295, in riv. Corte dei conti 2013, fasc. 3-4, 449, occupandosi del caso dell'amministratore di una cooperativa costituita dal medesimo al solo fine di fruire di contributi e finanziamenti, poi distratti a proprio favore, cfr. anche Cass., S.U., 3 marzo 2010, n. 5019, e ord. 1 marzo 2006, n. 4511, *citt.*)”, diversa è “invece la situazione quando il danno di cui si pretende il ristoro sia conseguenza di comportamenti che un soggetto abbia tenuto nella veste di controparte contrattuale dell'amministrazione pubblica, squilibrando il sinallagma contrattuale e violando le obbligazioni derivanti dal contratto, alle quali corrispondono i diritti che il contratto medesimo attribuisce alla controparte pubblica (Cass., S.U., 16 luglio 2014, *ivi*, 2014, fasc. 5-6, 360)”;

(15) Anche se detti ambiti di autonomia, anche in passato sono stati oggetto di vari interventi di precisazione da parte della Corte costituzionale. In tal senso si rinvia a quanto richiamato da Sez. giur. reg. Lombardia, n. 26/2015: “Una compiuta analisi dell'esatta portata di tale garanzia è rinvenibile nella costante giurisprudenza costituzionale, come richiamata dalla pronuncia Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39, in riv. Corte dei conti, 2014, fasc. 1-2, 277 (*ex multis*, n. 337/2009; 13-22 settembre 1999, n. 392, *ivi*, 999, fasc. 5, II, 171; 18-30 luglio 1997, *ivi*, 1997, fasc. 4, II, 182; 20 marzo 1985, n. 70, *ivi*, 1985, fasc. 1, 314; n.

81/1975), ove è chiarito che tale immunità non deve essere intesa in senso assoluto ma riferita solo a quelle funzioni che partecipano della particolare natura delle attribuzioni del consiglio regionale e che costituiscono “esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita” il cui nucleo essenziale è definito dall’art. 121, c. 2, Cost. In tale veste i gruppi consiliari rappresenterebbero diretta ed imprescindibile emanazione del consiglio regionale configurandosi quali articolazioni necessarie dell’assemblea consiliare e svolgendo, per tali aspetti, attività direttamente ed esclusivamente strumentali rispetto all’esercizio delle funzioni legislative intestate al consiglio. Detta tutela, tuttavia – chiarisce il giudice delle leggi – ha natura e carattere derogatori e, pertanto, ad essa deve essere riservata stretta e rigorosa applicazione, onde evitare che ogni sua dilatazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione si traduca in una violazione dell’integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell’eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Ciò premesso, la costante giurisprudenza costituzionale ha indicato come non la sola funzione legislativa sia tutelata dalla garanzia dell’immunità di cui all’art. 122, c. 4, ma anche le funzioni di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione. In particolare, con sent. n. 392/1999 e n. 289/1997, si è chiarito che l’immunità è garantita anche per le funzioni di natura amministrativa, assegnate al consiglio regionale in via immediata e diretta dalle leggi dello Stato, non già per assicurare ai consiglieri regionali una posizione di privilegio ma solo in quanto intesa a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia dell’organo”.

(16) S. RIZZO-E.MENICUCCI, “Batman & Co.” – Protagonisti e retroscena dello scandalo che ha travolto il Lazio, e fa tremare l’Italia, in *Corriere della Sera*, Milano, 2012.

(17) 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.

(18) L’art. 2 è espressamente intitolato “Riduzione dei costi della politica nelle regioni”; C. SALVI-M.VILLONE, *Il costo della democrazia*, Milano, Mondadori, 2005; 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, 3.

(19) Ancora sui “costi della politica”, v. *Relazioni della Corte dei conti per il rendiconto generale dello Stato del 2013 e del 2014* (est. Federici) in www.corteconti.it.

(20) 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.

(21) Per il controllo sulle regioni a statuto ordinario, previsto dalla l. 14 gennaio 1994, n. 20 (art. 3, cc. 4 e 5), cfr. Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, e 20 luglio 1995, n. 335, entrambe in *Foro it.*, 1996, I, rispettivamente 1157, 1158, con nota di G. D’AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 181, *ivi*, 2000, I, 1450, con nota di G. D’AURIA, *Gestione delle amministrazioni regionali e controllo della Corte dei conti*, *ibidem*, 1450; sugli ulteriori controlli introdotti dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, v. Corte cost., 19 luglio 2013, n. 219, *ivi*, 2014, I, 386, con note di A. CERRI, *Eguaglianza, uniformità 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)*.

(22) B. DELLA ROVERE, *Spese facili in Regione. 13 ex consiglieri nel mirino*, in Milano, *Leggo*, 24 luglio 2014, 16; O. LISO, “Pranzi, regali e computer. Arriva il processo per 13 consiglieri regionali”, in *La Repubblica*, 25 luglio 2014.

(23) S. AURIEMMA, *Equilibri finanziari e spesa pubblica: nuove forme di tutela e ruolo del P.M.*, in *riv. Corte dei conti*, 2014, fasc. 1-2, 428; 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.contabilita-pubblica.it, ottobre 2014; cfr. anche Tar Basilicata, 26 novembre 2014, n. 808, in *riv. Corte dei conti*, fasc. 5-

6, 385, con nota di A. LUBERTI, *A proposito della competenza delle Sezioni riunite in speciale composizione nelle materie di contabilità pubblica*.

(24) Nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali prevista dall'art. 243-bis d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), l'art. 243-*quater*, c. 5, come introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. r), d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 prevede che la deliberazione 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, c. 2, Cost., entro 30 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* Tuel. Le modalità di costituzione delle Sezioni riunite in speciale composizione sono descritte ed esaminate dalla sent. n. 2/2013, 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 sent. n. 2/2013 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, c. 2, Cost. e 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.

(25) V. Corte conti, Sez. riun., spec. comp., 19 marzo 2015, n. 10, Comune di Scalea; 13 marzo 2015, n. 6, Comune di Locri, entrambe in *www.corteconti.it*; 2 settembre 2014, n. 33, Comune di Assago, in riv. Corte dei conti, 2014, fasc. 5-6, 156; 30 luglio 2014, n. 28, Comune di Vittorio Veneto, *ibidem*, fasc. 3-4, 251; 28 luglio 2014, n. 27, Regione Campania, *ibidem*, 2014, fasc. 3-4, 235; 14 marzo 2014, n. 3, Comune di Pescia, in *www.corteconti.it*; 13 dicembre 2013, n. 9, Comune di Porto Azzurro, in riv. Corte dei conti, 2013, fasc. 5-6, 298; 4 novembre 2013, n. 6, Comune di Montecchio Maggiore, *ibidem*, 290; 11 ottobre 2013, n. 5, Comune di Ispica, *ibidem*, 278; 12 giugno 2013, n. 2, Comune di Belcastro, *ibidem*, fasc. 3-4, 301.

(26) Cfr., fra le altre, Corte conti, Sez. riun., spec. comp., sent.-ord., 11 luglio 2013, n. 3, in riv. Corte dei conti, 2013, 5-6, 258; 27 novembre 2013, n. 7, *ibidem*, 258, relative 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 l. 31 dicembre 2009, n. 196 e della regolamentazione europea, in particolare costituita dal regolamento Ue n. 549/2013 (c.d. Sec 2010). La competenza giurisdizionale della Corte dei conti è prevista dall'art. 1, c. 169, l. 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge di stabilità 2013), in vigore dall'1 gennaio 2013, che prevede: "Avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat ai sensi dell'art. 1, c. 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, c. 2, Cost.", in argomento cfr. P. DE IOANNA-C.GORELLI, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 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, fasc. 5-6, 843; F.G. GRANDIS-G.MATTEI, *L'elenco Istat e la nozione di pubblica amministrazione*, *ivi*, 2014, fasc. 1-2, 523; A. MONORCHIO-L.G.MOTTURA, *Compendio di contabilità pubblica*, Bari, 2014, 293. *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 (Sec95) nella prospettiva comunitaria*, Milano, 2006. V. anche Sez. riun., spec. comp., 7 maggio 2014, n. 17, *ibidem*, fasc. 3-4, 229.

Con riguardo alle federazioni sportive v. Corte conti, Sez. riun., spec. comp., 16 settembre 2015 n

51, in *www.corteconti.it.*, e 31 marzo 2015, n. 12, in riv. Corte dei conti, 2015, fasc. 3-4, 284, che hanno respinto rispettivamente il ricorso proposto dalla Federazione italiana pentathlon moderno ed il ricorso proposto dalla Federazione italiana cronometristi avverso l'inserimento negli elenchi Istat.

(27) In tal senso una prima conferma è stata fornita da Sez. riun., spec. comp., 30 luglio 2014, n. 29, *ivi*, 2014, fasc. 3-4, 257.

(28) In argomento, per un'ampia analisi cfr. E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2015, 2, 334, di cui non sembra potersi condividere soltanto la definizione di "controllo preventivo" attribuita alla nuova funzione assegnata alle sezioni regionali circa i rendiconti dei gruppi consiliari, 361.

(29) V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 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".

(30) A suffragio universale maschile. Cfr. G. CAROCCI, *Storia d'Italia, dall'unità ad oggi*, Milano, Feltrinelli, 1990, 197, cap. 22, *La riforma elettorale e la guerra di Libia*; G. NEGRI, *Storia politica italiana. Dall'unità alla Repubblica*, Milano, 1994, 190, *L'estensione del diritto di voto e la spedizione in Libia*.

(31) V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1994, 109.

(32) V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *op. cit.*, 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 e 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 e 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 e incaricati dell'esame dei progetti di legge)".

(33) Artt. 72 e 82 Cost.

(34) A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, 261; S. TRAVERSA, *Il Parlamento nella costituzione e nella prassi*, Milano, 1989.

(35) F. LEONI, *Storia dei partiti politici italiani*, Napoli, Guida, 1966; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1988, 794; F. SERRAO, *Classi, partiti e legge nella repubblica romana*, Pisa, 1980, 165; G. VALDITARA, *Lo Stato nell'antica Roma*, Rubettino, 2008; A. de TOQUEVILLE, *La democrazia in America*, ed. it., Milano, Rizzoli, 1997, cap. 2, 187; A. de TOQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, ed. it. Milano, Rizzoli, 1996. Per questioni attuali v. Corte conti Unione europea, parere 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, fasc. 1-2, 353; 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., 1 aprile 2014, n. 7521, in *Foro it.*, 2014, 7-8, I, 2127; sui rapporti interni ai partiti v. F. GALGANO, *I grandi orientamenti della giurisprudenza civile e commerciale-2*, 1996, *Partiti e sindacati*, 356; M. ARMANNI, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *AIC*, 2014, fasc. 4.

(36) V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *op. cit.*, 306.

(37) S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1993, 152.

(38) R. DE FELICE, *Antologia sul fascismo. Il giudizio storico*, Bari, Laterza, 1976.

(39) V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *op. cit.*, 306 "Nella seduta del 29 maggio 1924, ... la Camera approvò una mozione, firmata dall'on. Grandi e 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”.

(40) *Contra*, cfr. V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1980, 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”.

(41) S. TOSI, *op. cit.*, 156, nota 9.

(42) S. TOSI, *op. cit.*, 156, nota 9

(43) S. TOSI, *op. cit.*, 158, nota 9.

(44) Corte cost., ord. 7 maggio 2004, n. 137, in *Foro it.*, 2004, 1979; v. anche sent. 22 dicembre 1988, n. 1130, *ivi*, 1990, I, 68.

(45) V. DI CIOLO, *op. cit.*, 277. Per le modifiche intervenute nei regolamenti parlamentari v. G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2002, 61, 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 (p. 65) ricordando il caso del “c.d. “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’art. 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 *Quad. cost.*, 2000, 191: “Quanto poi alla decisione finale il tribunale è successivamente intervenuto con sent. 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”.

(46) V. DI CIOLO, *op. cit.*, 277.

(47) 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*, *ivi*, XIX, 1970; sui gruppi consiliari regionali v. T. MARTINES, *Consiglio regionale: i Gruppi consiliari e le commissioni permanenti*, *ivi*, IX, 1961.

(48) Sulla natura giuridica dei Gruppi v. anche M. GRECO, *op. cit.* e la giurisprudenza *ivi* richiamata.

(49) In V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *op. cit.*, 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”. Cfr. E. Griglio, *op. cit.*, 334.

(50) V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *op. cit.*, 306, 308, 315.

(51) L’entrata in vigore delle modifiche introdotte il 25 settembre 2012 è disciplinata dall’art. 153-*quater* del Regolamento Camera.

(52) V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *I contributi ai Gruppi parlamentari*, *op. cit.*, 313.

(53) V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *Il gruppo misto alla Camera dei deputati*, *op. cit.*, 310,.

(54) Per quanto attiene al Senato cfr. artt. 16 e 16-*bis* del relativo regolamento che disciplinano l’attribuzione delle risorse ai Gruppi e la relativa rendicontazione.

(55) Richiamata da V. DI CIOLO, *op. cit.*, 278.

(56) V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *op. cit.*, 315.

(57) V. DI CIOLO-L.CIAURRO, *op. cit.*, 315.

(58) V. Corte cost., 17 marzo 2015, n. 37, in *Foro it.*, 2015, I, 1483.

(59) La sentenza si legge in *Foro it.*, 2004, I, 1979.

(60) Sulle qualifiche richieste per il personale della regione da assegnare ai gruppi consiliari cfr. Corte cost., 16 febbraio 2006, n. 62, in *Foro it.*, 2006, I, 1985, relativa a l. reg. Abruzzo 12 novembre 2004, n. 39, e 21 febbraio 2008, n. 27, relativa alla l. reg. Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16, *ivi*, 2008, I, 1040.

(61) Per un commento su uno dei molteplici profili su cui si è soffermata la sent. n. 39/2014, v. G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi*, in www.forumcostituzionale.it, con riguardo al d.p.c.m. 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 CILOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, 2002; AA.VV. (a cura di F. Modugno), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 2000.

(62) Ancora Corte cost., n. 39/2014 “il legislatore statale ha adeguato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni, previsto dagli artt. 3, c. 5, l. n. 20/1994, 7, c. 7, l. n. 131/2003, al duplice fine – indicato dal c. 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”.

(63) Le due sentenze della Corte cost., 15 maggio 2014, n. 130, in riv. Corte dei conti, 2014, fasc. 3-4, 429, e 26 novembre 2014, n. 263, *ibidem*, fasc. 5-6, 352, sono riportate anche in *Foro it.*, 2015, I, 348, 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.

(64) La Regione Calabria, con ricorso notificato l’1 agosto 2014 aveva impugnato con conflitto di attribuzioni la delib. n. 26/2014 della Corte dei conti, Sez. contr. reg. Calabria, con la quale era stata accertata l’irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari relativamente all’esercizio 2013.

(65) 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.

⁶⁶ Cfr. C.GALTIERI, *Relazione scritta anno giudiziario 2017* (est. Buccarelli), cit.

(67) V. Corte conti, Sez. riun., 4 agosto 2014, n. 30, in riv. Corte dei conti, 2014, fasc. 3-4, 218. La non azionabilità del giudizio per resa del conto è stata confermata dalla Corte costituzionale, con sent. 28 aprile 2015, n. 107, *ivi*, 2015, fasc. 3-4, 429; che, tra l’altro ha espressamente richiamato la pronuncia delle Sezioni riunite. 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. n. 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 nascente dalla consegna di valori o materie appartenenti all’ente pubblico”. S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità di Stato*, Milano, 1979, vol. I, 1093, che richiama anche M.S. GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1959, 255; F. STADERINI, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici tra risarcimento e sanzione*, in riv. Corte dei conti, 1996, fasc. 2, 295; O. SEPE, *Responsabilità e giurisdizione*, in AA-VV., *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 1993, 225; R. DI PASSIO, *Il giudizio di conto: profilo processuale*, in riv. Corte dei conti, 1993, fasc. 4, 217.

(68) E. GRIGLIO, *op. cit.*, 371.

(69) V., ad esempio, Sez. contr. reg. Friuli-Venezia Giulia, 30 aprile 2014, n. 64, in riv. Corte dei conti, 2014, fasc. 3-4, 171; Sez. contr. reg. Toscana, 23 luglio 2014, n. 90, *ibidem*, 187; Sez. contr. reg. Valle d'Aosta, 28 febbraio 2014, n. 2, *ibidem*, 191.

(70) P. SANTORO, *Discrezionalità e buona fede: un connubio anomalo* (nota a Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, 30 giugno 2005, n. 467) in *Foro amm.-Cds*, 2005, 6, 1940; A. CIARAMELLA, *La tutela delle scelte discrezionali e di quelle imprenditoriali nel giudizio di responsabilità amministrativa*, in riv. Corte dei conti, 2005, 2, 290; G. COLOMBINI, *Il principio di proporzionalità nel sindacato del giudice contabile*, in Atti del seminario di studi, *Le nuove prospettive della responsabilità amministrativa contabile*, Venezia 2 ottobre 2001, in *Il diritto della Regione*, Padova, Cedam, 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; A. SANDULLI, *Il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa*, in *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, 585; S. COGLIANI, *Il principio di ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, 607. V anche, Sez. riun., spec. comp., 30 luglio 2014, n. 29, cit., che ha accolto integralmente un ricorso proposto dai gruppi assembleari della Regione Emilia-Romagna avverso Sez. contr. reg. Emilia-Romagna, 8 maggio 2014, n. 120, affermando che: “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) e 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”.

(71) S. GAMBACURTA, *Le misure di trasparenza amministrativa previste dalla legge “anticorruzione”*, in F. FERRARO-S.GAMBACURTA, *Anticorruzione. Commento alla riforma*, Maggioli, 2013, 93; G. Giovannini, *Brevi note sull'evoluzione delle regole di trasparenza nelle pubbliche amministrazioni*, in riv. Corte dei conti, 2014, fasc. 1-2, 442; A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, *ibidem*, 475; M. OREFICE, *La responsabilità connessa alla realizzazione del piano anticorruzione: le modifiche alla legge 14 gennaio 1994 n. 20*, *ibidem*, 507; 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, Maggioli, 2014, 304, *Il sistema trasparenza*.

(72) Corte conti, Sez. riun., spec. comp., ord. 2 settembre 2014, n. 32, in riv. Corte dei conti, 2014, fasc. 5-6, 154. Nello stesso tal senso anche Sez. riun., spec. comp., ord. 16 ottobre 2014, n. 14, in www.corteconti.it, nell'ambito del giudizio su ricorso promosso dai gruppi consiliari della Provincia autonoma di Trento avverso la deliberazione della Sez. contr. reg. Trentino-Alto Adige, 22 maggio 2014, n. 11. Per ulteriori decisioni intervenute v. Sez. riun., spec. comp., sent. 10 novembre 2014, n. 35, *ibidem*, 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 sent. 10 novembre 2014, n. 36, *ivi*, 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. n. 97/2014; con sent. 18 dicembre 2014, n. 60, in riv. Corte dei conti, 2014, fasc. 5-6, 207, le Sez. riun., spec. comp., hanno accolto un ricorso proposto dal “gruppo misto” del consiglio regionale del Piemonte; con sent. 18 dicembre 2014, n. 61, *ibidem*, 210, è stato invece dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal gruppo consiliare “Lega Nord” della Regione Lombardia, per la tar-

dività dello stesso. Per alcuni profili di merito si richiama Sez. riun., spec. comp., 12 dicembre 2014, n. 59, *ibidem*, 201, su ricorsi dei gruppi consiliari della Provincia autonoma di Trento (di cui anche alla citata ord. 16 ottobre 2014, n. 14), 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. Ancora, con sent. 19 marzo 2015, n. 9, in *www.corteconti.it.*, 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 4 aprile 2014, n. 47 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 r.d. n. 1038/1933 (Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti). Nel merito la 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

(73) V. anche le pronunce rese all’udienza del 16 settembre 2015, n. 69 (gruppo consiliare PD, Regione Campania), n. 70 (gruppo consiliare “Forza Italia-Popolo della libertà”, Regione Campania), n. 71 (vari gruppi consiliari Regione Veneto), n. 78 (gruppo consiliare “Misto”, Regione Veneto).

⁽⁷⁴⁾ Il Codice di giustizia contabile, approvato con il d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174, all’art. 11, nel disciplinare in modo organico le competenze delle sezioni riunite della Corte dei conti, ha previsto, fra le competenze delle sezioni riunite in speciale composizione (comma 6) anche i ricorsi “in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali” (lett.d). In argomento cfr. M.SMIROLDO, *Il giudizio innanzi le sezioni riunite*, in AA.VV., *Il nuovo processi contabile*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 46 e ss.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. C.GALTIERI, *Relazione scritta anno giud. 2017*, cit. (est. Buccarelli)

⁽⁷⁶⁾ Rel scritta cit (est. Buccarelli) “...I rischi di bis in idem, come il richiamo al precedente favorevole delle SS.RR., sono comunemente prospettati dai convenuti nei giudizi di responsabilità. Quanto ai giudizi di conto, si ricorda che con la decisione n. 30 del 4.8.2014 su questione di massima promossa dal Presidente della Corte dei conti, è stato stabilito che non è attivabile il giudizio di conto nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853...”

⁽⁷⁷⁾ Rel scritta cit. est. Buccarelli) “...Nella quale pure è stabilita l’ammissibilità del ricorso proposto collettivamente da più Gruppi consiliari nei confronti di una medesima deliberazione della Sezione territoriale di controllo...”

(78) V. anche S.U., n. 24149/2013, n. 9937/2014, n. 11229/2014; n. 1515/2016

⁽⁷⁹⁾ Sez. I centr., n. 78/2017 del 17 marzo 2017

⁽⁸⁰⁾ Per la differenza di presupposti cfr. anche Sez. III centr. n. 605/2016 del 24 novembre 2016”...“Sicchè, se l’affermata lacunosità documentale delle contestate risultanze gestorie viene riguardata nel più ampio contesto valutativo delle evidenziate emergenze processuali, non può senza riserve convenirsi nella comprovata violazione, da parte del convenuto dell’obbligo di comportamento che gli incombeva, né può ritenersi dimostrato, avendo riguardo alle riferite circostanze, positivamente apprezzabili, che egli abbia prodotto un danno certo alle finanze pubbliche in forza di un rapporto improntato, ictu oculi, ad una leale cooperazione. Del suo modus operandi, pacificamente conforme ai criteri compilativi proposti dalla Regione, non è stato invero provato, in relazione a situazioni di intrinseca e diretta inerenza agli elementi costitutivi dell’azionata pretesa risarcitoria, il carattere di evidente lesività per colposo inadempimento; non sono stati in altri termini adottati, in rapporto al delineato e fuorviante contesto fattuale, elementi per dimostrare la effettiva sussistenza e la indubbia riconducibilità all’appellante dell’elemento oggettivo della contestata responsabilità patrimoniale; responsabilità invece fondata dai primi giudizi su carenze o insufficienze documentali rela-

tive a spese, peraltro di modestissima entità, delle quali, in spregio al rigore dei comuni principi di rendicontazione contabile, non erano state sollecitate particolari specificazioni o allegazioni in sede di rendiconto. In base alle considerazioni che precedono deve allora affermarsi che non si è proceduto, nel caso in esame, ad una precisa ricostruzione degli esatti connotati della fattispecie sulla quale la Corte territoriale si è pronunciata con l'impugnata sentenza di condanna, sì che meritano di essere condivise le argomentazioni difensive prospettate dal patrono del ricorrente secondo le quali l'asserita inerenza delle somme in contestazione a finalità estranee a quelle istituzionalmente previste, seppure teoricamente ipotizzabile, non riposa sulla incontestabilità dei fatti rilevanti e costitutivi del diritto azionato – fatti, di diversa valenza, la cui incertezza, non eliminata nel corso del processo, non può che risolversi in danno della parte pubblica alla quale incombeva l'onere di fornirne la certezza –, ma poggia in concreto su un impianto accusatorio recepito dalla Corte territoriale, seppur non confortato, nel quadro delle condizioni che fanno da sfondo ai censurati illeciti, dai necessari elementi di prova”.