

L'incerta posizione del consigliere comunale tra autonomia politica e principi contabili*

Antonio Carullo

1. *Leletto nell'Assemblea regionale e il rispetto dei principi contabili*

La difficile posizione del consigliere regionale viene in evidenza allorquando si debbano coniugare, come sempre succede nell'esercizio della funzione assembleare, principi di autonomia politica e i principi di rigoroso rispetto delle norme contabili che regolano la spendita di pubblico denaro. L'ottica attraverso la quale studiare il fenomeno può essere evidentemente approfondita, vista la molteplicità dei valori, anche costituzionali, coinvolti, e tocca molti dei rapporti istituzionali che oggi appaiono essere in discussione nei rapporti, anche politici, fra elettore ed eletto. Già Luciano nei suoi scritti aveva sottolineato l'importanza dell'analisi della posizione del consigliere regionale in relazione ai rinnovati poteri della Corte dei conti. In particolare, in uno dei suoi contributi, non molto risalente nel tempo, ebbe a sottolineare l'importanza di esaminare la figura del consigliere in relazione al controllo giurisdizionale e contabile che il d.l. n. 138 del 2012 aveva introdotto, estendendo l'ambito dei compiti della Corte dei conti. Risaltava l'importanza del carattere di imparzialità nel controllo di gestione delle spese che anche i consiglieri compivano nell'ambito del fondo attribuito al gruppo consigliere.¹ Questa sottolineatura fu lungimirante perché, come ha denotato la successi-

* Rielaborazione dell'intervento al Convegno «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro. Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli», Bologna, 15-16 novembre 2019, organizzato dalla SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica e dalla AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna in Bologna.

(1) L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 845 ss.

va applicazione dei principi ai casi concreti, si sono evidenziati innumerevoli interventi ai massimi livelli della giurisdizione, tanto è vero che il problema ha visto l'intervento a più riprese della stessa Corte costituzionale, nonché delle sezioni unite della Cassazione, della Corte dei conti centrale sia in sede di controllo che in sede di giudizio di responsabilità, proprio relativamente alla disciplina e modalità di spesa dei fondi che l'Assemblea regionale destina ai gruppi consiliari e, quindi, ai consiglieri, con riferimento alle modalità di spendita di denaro pubblico, per l'espletamento del mandato elettorale.

In questa ottica emergono i particolarissimi rapporti tra la funzione dei gruppi assembleari dell'Assemblea legislativa e dei suoi consiglieri in relazione al loro rapporto con gli elettori nell'ottica (particolare) delle spese destinate a questa funzione. Vale a dire: come si devono atteggiare le istituzioni coinvolte, nel rispetto delle rispettive competenze, quando vengono in gioco le posizioni connesse al diritto di voto, al diritto dell'eletto di svolgere le proprie funzioni (anche e soprattutto politiche), al diritto dell'elettore di vedersi rappresentato, coinvolto, e informato circa lo sviluppo dell'azione amministrativa e politica del consigliere eletto nel quadro rappresentato dalla spendita di denaro pubblico (fondi dei gruppi consiliari messi a disposizione dei consiglieri e gravanti sul bilancio dell'Assemblea)?

Per rispondere a tale quesito occorre inquadrare le funzioni dell'organo assembleare regionale all'interno del nostro ordinamento. La Costituzione prevede il Consiglio regionale, quale organo necessario dell'ente regionale (insieme con il Presidente e con la Giunta regionale) e gli conferisce una propria potestà legislativa e il potere di fare proposte di legge alle Camere con autonomia organizzativa, funzionale, finanziaria e contabile (art. 121). Anche nella Regione Emilia-Romagna lo Statuto ribadisce, nei limiti della Costituzione, il compito di indirizzo politico, di programmazione e di controllo attribuito al Consiglio regionale e, quindi, ai consiglieri eletti, e la sua potestà legislativa salvaguardando sempre il principio dell'autonomia organizzativa e contabile.

Lo Statuto prevede (in Emilia Romagna) che l'Assemblea elegga nella sua prima seduta l'Ufficio di Presidenza (UP), il quale coadiuva il Presidente «nell'esercizio dell'autonomia organizzativa, funzionale, finanziaria e contabile dell'Assemblea». L'intreccio tra la funzione politica e

quella amministrativa e, ancor di più, con quella contabile, è *chiaro*, giacché l'esercizio di dette funzione comporta la spendita di denaro pubblico e, dunque, l'applicazione dei principi contabili essenziali per una pubblica amministrazione.

Nello svolgimento di queste mansioni il Presidente, infatti, assegna contributi (cioè fondi in denaro) ai gruppi consiliari, costituitisi all'interno dell'Assemblea, al fine di poterne usufruire per le attività proprie del gruppo consiliare e dei singoli consiglieri nell'ambito delle finalità che sono essenzialmente politiche e con aggravio sul bilancio assembleare.

Dall'attribuzione e dall'uso di questi contributi dipende la possibilità per i consiglieri di svolgere pienamente il mandato ricevuto dagli elettori, che, come noto, implica anche un costante rapporto con loro, per le dovute funzioni di coinvolgimento, di informazione e di raccolta delle esigenze promananti dal territorio. La necessità di garantire l'effettivo svolgimento dell'incarico conferito, che trova l'eletto in un diretto rapporto con l'elettore, impone un'attenta valutazione della disciplina sull'impiego dei fondi regionali, alle modalità e finalità delle spese preventivate ed effettuate, disciplina che non può che essere espressione politica stabilita dall'Assemblea.

Sulla base di questa disciplina, infatti, i consiglieri potranno avere un giusto e corretto contatto con l'elettore nello svolgimento del mandato e programmare opportunamente le loro attività istituzionali, tese ad intercettare i bisogni degli elettori (vedi *infra*, sentenza n. 29/2014 del 30 luglio 2014, sezioni unite di controllo della Corte dei conti che espressamente riconosce questa particolare funzione).

La ricognizione delle istanze sociali e politiche sarà tanto più esatta (come afferma la sentenza), quanto più i consiglieri avranno chiare le regole sulla gestione dei fondi loro assegnati. Qualsiasi proposta di legge, come strumento dell'opera di traduzione delle esigenze delle collettività provvedimenti legislativi, non può prescindere da una seria e attenta considerazione di quanto appena rilevato.

Nell'attuale quadro normativo, in particolare nel settore amministrativo che risulta essere "ipertrofico" e "multilivello", un ruolo centrale è stato assunto dal giudice, che nell'ordinamento è investito del primario compito di trovare la regola del caso concreto, cioè, in ultima bat-

tuta, di “tradurre” e perseguire il principio di uguaglianza nell’applicazione della legge e, soprattutto, nella tutela delle posizioni volute e definite dal legislatore.

La menzionata sentenza² sembra cogliere appieno la duplice funzione svolta dal consigliere. Si ribadisce come questo sia membro di un gruppo assembleare «di un Consiglio regionale, (che) contrariamente a quanto avviene per i gruppi parlamentari, ha un rapporto più stretto con il territorio e l’attività politica è contraddistinta da una dialettica costante con gli elettori»³.

In questo quadro, lo studioso di diritto amministrativo non può esimersi dal soffermarsi sui problemi dell’assegnazione di fondi pubblici per lo svolgimento di queste funzioni e, conseguentemente, delle modalità di spesa dei singoli consiglieri delle somme loro assegnate e del rispetto dei principi, anche, contabili ad esse collegati.

Nell’affrontare la questione, il Collegio contabile ritrova la ragione della separazione tra incarico istituzionale, su mandato elettorale, e funzione amministrativa circa la gestione dei fondi nelle esigenze d’analisi delle facoltà e dei doveri che l’ordinamento costituzionale e gli Statuti regionali attribuiscono al consigliere regionale. Ad avviso dei giudici contabili le attività di studio, di ricerca, di promozione, convegnistica assumono l’essenziale funzione di espletare il compito di rappresentanza affidato e sono «connaturate alla vita operativa del gruppo consiliare»⁴.

2. Il ruolo del giudice contabile

Anche per le ragioni ora analizzate, la giurisdizione contabile non poteva essere dimenticata nell’analisi di Luciano che prese in esame il fenomeno della natura dei controlli contabili nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative che la riforma costituzionale del 2001 aveva avviato. In questo quadro, con l’abrogazione dell’art. 130 Cost. e la nuova formulazione dell’art. 120 la gestione della spesa pubblica a livello decentrato diveniva oggetto di un controllo sostitutivo i cui limiti erano

(2) Corte dei Conti, sez. un. contr., 30 luglio 2014, n. 29.

(3) L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno*, cit., p. 845 ss.

(4) *Ibidem*.

tutti da definire e comunque rimessi al legislatore di volta in volta competente per materia. Il problema è che in questa analisi allora compiuta è mancata una definizione dei contorni dell'azione sia del consigliere allorquando maneggiava denaro pubblico, a lui assegnato dal gruppo consiliare, sia del giudice contabile che doveva provvedere all'esame rigoroso della spendita di denaro secondo i principi propri della giurisdizione contabile che, peraltro, si era formata, per tradizione centenaria, non tanto nell'analisi della spendita connessa a funzioni politiche quanto piuttosto nell'analisi della singola spesa sotto un profilo più formale che sostanziale.

Emergono dunque quelle che Luciano definiva elegantemente «le lacunosità e fragilità del sistema».⁵ Queste lacune permangono.

Agli occhi del giudice contabile, oggi, la figura del consigliere ha assunto una rilevanza del tutto particolare dovuta al limite del sindacato contabile. L'ambito soggettivo e oggettivo cui quest'ultimo è sottoposto, ha imposto alla Corte dei conti di chiarire che il consigliere non può essere inteso come mero agente contabile, dimostrandosi, invece, essere un gestore di fondi pubblici, dotato degli ordinari strumenti amministrativi preposti a tale attività. Interrogate per sapere se i presidenti dei gruppi consiliari regionali fossero o meno tenuti a rendere il conto giudiziale alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti relativamente alla gestione dei fondi pubblici, le stesse sezioni riunite della Corte dei conti, hanno rilevato che «nessuna disposizione normativa, statale o regionale, prevede l'attribuzione della qualifica di agente contabile ai Presidenti dei gruppi consiliari», con la conseguente non attivabilità nei loro confronti del giudizio di conto. Tuttavia, hanno ribadito che «i presidenti e i consiglieri componenti dei gruppi consiliari regionali sono comunque soggetti alla responsabilità amministrativa e contabile per il danno cagionato alle finanze regionali per l'illecita utilizzazione dei fondi destinati al gruppo».⁶

Le problematiche scaturenti da questa impostazione permangono tutt'oggi.

(5) L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno*, cit., p. 891.

(6) Cfr. Corte conti, n. 30/2014.

Innanzitutto, non è chiaro quale sia il comportamento suscettibile di censura erariale nella gestione dei fondi da parte dei gruppi consiliari ed in particolare da parte del capogruppo, che ha la responsabilità della rendicontazione.

Nella pronuncia Corte dei conti, sez. riunite, 29/2014/EL, il Collegio assume la tesi della Procura contabile assumendo che «la disciplina evocata da parte ricorrente – il d.P.C.M. 21 dicembre 2012⁷ – di recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali non può non coniugarsi con i criteri utilizzati nell'attività di controllo in esame, quale parametro di riferimento integrativo che la sezione del controllo ha inteso opportunamente declinare nell'impugnata delibera, visto che le norme primarie attribuiscono al gruppo consiliare e al suo Presidente un potere di gestione delle risorse vincolato nel fine (c.d. "inerenza"), poiché essi, nella loro qualità, non sono estranei all'amministrazione pubblica (essendo pubblici amministratori per carica elettiva) ed esercitano una pubblica funzione ed essi stessi sono partecipi diretti di una "posizione di garanzia" del vincolo di destinazione dei contributi erogati ai gruppo consiliare dell'ente regionale».

Per il Collegio, l'«attività di controllo deve consistere perciò nell'esame della singola spesa per accertare se essa sia coerente con l'attività istituzionale del gruppo e, nel contempo, che non costituisca un modo subdolo per finanziare il partito».

Ed ecco, allora, il sorgere della responsabilità erariale e dell'imputabilità ai soggetti che a vario titolo e nei vari livelli si sono occupati di determinare le categorie di spesa (UP), di assumere le decisioni circa il riparto dei fondi (capogruppo), di spendita effettiva dei fondi (consigliere), di controllo, per conto dell'Assemblea, delle modalità di spesa e dell'inerenza delle stesse (Ufficio dei Revisori), di imputazione al bilancio dell'Assemblea e, quindi, della Regione (Giunta) dei fondi assegnati ai gruppi.

(7) La normativa contenuta nel d.P.C.M. del 21 dicembre 2012 cui fa riferimento il giudice contabile, all'art. 1 all. A stabilisce due criteri per condurre l'attività di controllo sul rendiconto delle spese dei gruppi consiliari: la veridicità, intesa come «corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» e la correttezza, intesa come «coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge».

La gestione dei fondi regionali, infatti, coinvolge varie tipologie di soggetti eletti funzionalmente distinti all'interno dell'Assemblea regionale: il consigliere e il capogruppo, cui il primo fa riferimento in primo luogo. Mentre al primo spetta rendicontare, al secondo è attribuita la piena responsabilità della veridicità dei rendiconti.

Solo al presidente del gruppo, infatti, l'art. 2 delle linee guida attribuisce la responsabilità dell'autorizzazione delle spese del gruppo e quella di attestarne la relativa veridicità e correttezza, prima che il bilancio sia sottoposto alla sezione regionale della Corte dei conti.

Alla luce di queste considerazioni acquista maggiore pregnanza la menzionata pronuncia Corte dei conti, con la quale si limita il sindacato contabile, sottolineando «l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Come il giudice non può valutare il merito delle scelte dell'amministratore, altrimenti finendo con il sostituirsi ad esso, così, in sede di controllo sui rendiconti dei gruppi, la sezione regionale non può sindacare lo stretto merito delle scelte se non verificandone il limite esterno costituito dalla irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali. Valutare, ad esempio, quale giornale o libro sia più opportuno acquistare»⁸. Il Collegio contabile riconosce, dunque, nell'identificazione delle singole categorie di spesa, la matrice di autonomia politica che le caratterizza.

In questo quadro l'unico sindacato possibile del giudice contabile consiste in una verifica della conformità e rispondenza dei singoli episodi di spesa alle categorie dell'Ufficio di presidenza (d'ora in poi UP).

Accanto a questo orientamento, ve n'è un altro che, pur riconoscendo l'autonomia dell'UP nell'individuazione astratta delle categorie di spese ammesse dalla citata delibera dell'UP, ammette la possibilità di un sindacato ulteriore sul singolo episodio di spesa, ossia quello della «ricollegabilità funzionale [della spesa] al Gruppo consiliare...»⁹. L'indefinitezza

(8) Corte dei conti, sez. riunite, n. 29/2014/EL, cit.

(9) Si veda in questi termini, ad es., Corte dei conti, I sez. centr. app., 24 aprile 2018, n. 171 ove anche si pone la distinzione tra sindacato del giudice contabile, rispettivamente in sede di controllo sui rendiconti ed in sede di giudizio di responsabilità amministrativa: «...mentre in sede di controllo sussiste il limite, ribadito dalla predetta sentenza della Corte Costituzionale, della verifica meramente documentale ed esterna sul rendiconto; in sede di giudizio di responsabilità, non v'è ragione di derogare alle regole generali in tema di ammissibilità dei mezzi di prova,

di questo ulteriore elemento può, però, costituire il pretesto anche per un sindacato nel merito della spesa, sulla sua opportunità.

In questo modo, però, il rischio è di consentire un sindacato ben più penetrante che partendo da tipologie di spese già ammesse *ex lege*, e che in via generale ed astratta l'Assemblea ha già legittimato, arriva a sconfinare in un ambito di scelte di merito sul come utilizzare i fondi.

Certamente il giudice contabile non può entrare nel merito specifico delle scelte discrezionali delle iniziative supportate: ciò esula tanto dal potere di controllo quanto dal possibile sindacato giurisdizionale.

Parimenti difficilmente sarebbe consentito al giudice un giudizio di "inerenza" al mandato politico sulle spese così come descritte dalla citata delibera dell'Ufficio di presidenza, dei gruppi consiliari, ulteriore rispetto a quello della riconducibilità della singola spesa alla categoria ammessa dall'UP e dallo stesso UP vagliata come ammissibile anche politicamente.

L'esame dei giudici contabili si mostra dunque debole quando dimentica che la disciplina dell'assegnazione e spendita dei fondi in realtà era, prima di tutto, dell'Assemblea e, per essa, dell'UP, e non considera che la capacità autorganizzativa assembleare aveva già espresso ed individuato un momento di controllo sulle spese effettuate costituita dall'ufficio dei revisori, i quali, prima di approvare i rendiconti forniti dal capogruppo, ne avevano analizzato l'inerenza delle spese e le avevano giudicate congrue ed inerenti.

Se si deve sicuramente ammettere come il sindacato contabile non possa essere limitato dal giudizio effettuato dall'Assemblea sulla congruità della spesa, perché il principio di autonomia organizzativa e contabile di questa non può escludere il sindacato giurisdizionale del giudice (contabile, ma anche penale) è parimenti vero come questo giudizio non possa prescindere dall'espressione di autonomia (*in primis*: delibe-

proprie del giudizio di responsabilità erariale, sempre, ovviamente, tenuto conto della insindacabilità, anche in tale sede, del merito delle spese ... Il sindacato della Corte dei conti, in sede di giudizio di responsabilità, pertanto, non deve limitarsi a verificare se l'agente abbia compiuto l'attività per il perseguimento di finalità istituzionali, ma deve estendersi alle singole articolazioni dell'agire amministrativo, escludendone soltanto quelle in relazione alle quali la legge attribuisca all'amministrazione una scelta elettiva tra diversi comportamenti, negli stretti limiti di tale attribuzione».

ra dell'Up sulle categorie di spesa) che si è avuto allorquando l'assemblea ha deciso di accettare i rendiconti forniti dai capigruppo, di valutarli come coerenti alle finalità fissate dall'Up e di inserire le relative partite a bilancio.

3. La difficile posizione del consigliere regionale

La figura del consigliere regionale, dunque, presenta due configurazioni distinte e diverse. Quella di eletto, deputato anche all'attività normativa propria della Regione, con le conseguenti garanzie ad essa riservate (art. 122 Cost.) e quella di amministratore, in quanto (per ciò che ci riguarda) gestore di fondi pubblici. Questa natura anfibia è stata colta sia della Corte costituzionale sia delle magistrature superiori, proprio perché lungi dall'essere statica e rigidamente disciplinata, si dimostra complessa, concepibile solo in costante rapporto con l'elettore, quindi mai come monade a sé stante, ma inserita in un complesso assai articolato di rapporti istituzionali assolutamente particolari perché legati anche alla sua funzione politica.

I consiglieri regionali sono componenti elettivi dell'organo legislativo deputato a "produrre regole" e, nel contempo, soggetti sottoposti al potere di controllo della Corte dei conti in qualità di soggetti che hanno a disposizione risorse pubbliche (fondi consiliari per l'attività istituzionale del Consiglio regionale)¹⁰. Il consigliere regionale non cessa, dunque, di svolgere un ruolo politico anche nel momento dell'esercizio delle sue funzioni amministrative, in particolare quando gestisce i fondi pubblici consiliari. Da qui, la delicata necessità di scegliere quali dei principi costituzionali siano da ritenersi prevalenti quando si deve valutare la legiti-

(10) Circa l'assoggettabilità delle spese dell'Assemblea legislativa al sindacato della Corte dei conti, è ricorrente nelle decisioni delle ss.uu. della Corte di Cassazione l'affermazione secondo cui la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale «...sia perché a tali gruppi – pur in presenza di elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica – va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica in relazione alla funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, quarto comma, Cost., non estensibile alla gestione dei suddetti contributi» (cfr. *inter alia* Cass. civ., sez. un. ord. 17 aprile 2019, n. 10772, nonché 16 gennaio 2019 nn. 1034 e 1305; 17 dicembre 2018 n. 32618; 7 settembre 2018, n. 21927; 8 aprile 2016, n. 6895; 29 aprile 2015, n. 8622; 21 aprile 2015, n. 8077; 31 ottobre 2014, n. 23257).

timità delle scelte compiute nel maneggio dei fondi destinati ai gruppi consiliari. Le funzioni di questi gruppi sono strumentali all'intera gamma delle funzioni del Consiglio, tra cui quella legislativa, e partecipano, dunque, delle garanzie ad essa riservate (art. 122 Cost.), mentre il concreto esercizio della funzione appare essere condizionato da principi propri alla tipica funzione amministrativa.

4. Il ruolo dell'Assemblea regionale

L'Assemblea regionale, punto centrale dell'attività politica, in cui si identifica il consigliere, si è articolata con un organo espressione sia delle maggioranze che delle minoranze e cioè con l'Ufficio di presidenza (UP). Ne deriva come, alla stessa stregua della posizione dei consiglieri regionali, si deve esaminare quella dell'UP. Anche in questo caso il confine tra scelte politiche e scelte amministrative lascia ampi spazi alla discrezionalità amministrativa, che potrebbe ledere i comuni principi di legittimità amministrativa, ma che può assurgere anche a una volontà politica, incensurabile per la procura contabile.

Le scelte da effettuarsi in questa travalicano il normale solco dell'esercizio di funzioni amministrative anche quando gli atti sono tipicamente amministrativi: è il caso, ad esempio, esaminato di recente dalla sentenza n. 49 del 23 gennaio 2019 della Corte costituzionale che ha definito il giudizio per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia Romagna nei confronti della Presidenza del Consiglio e della Procura regionale della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna.

Nel giudizio *a quo* la procura regionale aveva chiamato a rispondere davanti al giudice contabile alcuni consiglieri ed ex consiglieri regionali per sentirli condannare alla rifusione del danno erariale per aver «provveduto, con varie delibere dell'ufficio di Presidenza del Consiglio, alla nomina di A.A. a Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale», pur in assenza di un valido titolo di studio (laurea). Nella parte motiva della sentenza i giudici costituzionali riconoscono la sottrazione della fattispecie alla cognizione del giudice contabile proprio perché l'Ufficio di presidenza, organo emanante le delibere all'esame della Corte dei conti, detiene peculiari prerogative volte ad «assicurare il concreto esercizio delle potestà legislative attribuite alla

Regione»¹¹ e in ragione di ciò, lo vedono diretto destinatario delle garanzie costituzionali di autonomia della stessa attività legislativa. In buona sostanza l'Ufficio di presidenza è considerato una "formazione ridotta" dell'Assemblea distinguendosi solo per una concorrente «potestà regolatoria avente ad oggetto innanzi tutto l'organizzazione di supporto dei lavori del Consiglio»¹².

Emerge così la funzione di "autorganizzazione" assembleare, vera e propria funzione del Consiglio regionale, concomitante con quella legislativa, primaria rispetto alle altre, e con quella di indirizzo politico e di controllo. Con la conseguenza che, secondo la Consulta, il procuratore della Corte dei conti non può sindacare le delibere dell'UR in quanto espressione della potestà legislativa o di potestà organizzativa comune a supporto dell'attività legislativa.

Nonostante l'affermazione, per le delibere non legislative, dell'esclusione dall'ambito oggettivo delle immunità *ex art. 122 Cost.*¹³ delle funzioni amministrative attribuite con legge regionale, perché ciò avrebbe comportato la limitazione delle potestà punitiva con fonte regionale, in violazione della riserva esclusiva di legge in materia, la Corte costituzionale riconosceva il criterio di imputazione formale per le delibere legislative, ritenendo insindacabile la scelta legislativa regionale di attribuire al bilancio della Regione la maggior parte dei costi per l'attivazione di polizze assicurative a beneficio dei consiglieri¹⁴. Tale immunità, confermata in successiva pronuncia della Consulta, tuttavia «non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» del Consiglio regionale¹⁵.

Dal graduale affinamento di cui alla citata pronuncia n. 49 del 2019 si giunge a concludere che il «consigliere regionale non può essere chiamato a rispondere del voto dato in sede di Assemblea legislativa per approvare un atto normativo, quale la legge regionale, e di quello espres-

(11) Corte cost., 23 gennaio 2019, n. 49.

(12) Corte cost., *ibidem*.

(13) Corte cost. n. 69/1985.

(14) Corte cost. n. 100/1986.

(15) Corte cost. n. 392/1999 e prima, *ex multis*, sent. n. 289/1997.

so in sede di Ufficio di presidenza del Consiglio che abbia condotto all'adozione di una delibera di quest'ultimo, atto non normativo, che sia strettamente collegata alla sua organizzazione e più in generale all'organizzazione del Consiglio con carattere di essenzialità e diretta incidenza, tale che, in sua mancanza, l'attività del Consiglio o del suo Ufficio di residenza sarebbe menomata o ne sarebbe significativamente incisa»¹⁶. Nodo centrale del problema è il confine (labile ed incerto) del sindacato contabile sulle scelte organizzative compiute dai consiglieri regionali nello svolgimento del loro incarico elettorale quando costoro spendano denari pubblici attribuiti dall'Assemblea e secondo le modalità e termini predeterminati, in via generale, dall'UP. Nodo che la Consulta ha cercato di sbrogliare stabilendo che «in nessun caso l'Organo inquirente e tanto meno quello giudicante potrebbe addentrarsi in valutazioni di merito inerenti l'«utilità» o la «proficuità» o la «ricaduta pratica concreta» delle suddette spese, giacché il controllo sconfinerebbe in un apprezzamento di aspetti riferibili al merito che sono riservati all'autonomia della Regione»¹⁷.

Ed ecco che allora il quadro di riferimento non appare più così chiaro perché se si rapportano questi principi al caso della predeterminazione dei parametri secondo i quali possono essere effettuate le spese dei gruppi consiliari, il giudizio dell'UP potrebbe venire smentito dal giudice contabile. È certo che «la Corte ha escluso dal controllo contabile le spese rivolte a fornire all'organo consiliare i mezzi indispensabili per l'esercizio delle sue funzioni», purché le stesse siano «riconducibili ragionevolmente all'autonomia e alle esigenze ad essa sottese» (sent. n. 289/1997), fermo però restando che in nessun modo la legge regionale potrebbe estendere questa esenzione per escludere l'eventuale responsabilità (cfr. sent. n. 69/1985).

(16) Corte cost., 23 gennaio 2019, n. 49

(17) Corte cost. n. 39/2014 e dopo *ex multis* Corte cost. sent. 130/2014 «[...]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».

Le sezioni unite della Corte di Cassazione, in linea con questo principio, hanno recentemente ammesso un sindacato da parte del giudice contabile anche sulle determinazioni dell'Up e, segnatamente, delle categorie di spesa da queste indicate, giungendo ad affermare che «...l'astratta riconducibilità delle spese sostenute dai singoli consiglieri alle categorie di cui alla delibera consiliare ... non vale, di per sé, a fare escludere necessariamente la possibilità che le singole spese siano «non inerenti» all'attività del gruppo, nei casi in cui non sia rispettato il parametro di ragionevolezza, soprattutto con riferimento alla entità o proporzionalità»¹⁸. Tale *parametro di ragionevolezza* pone indubbiamente un ulteriore elemento di incertezza del sindacato contabile rispetto alle spese dei gruppi consiliari perché non è neppure più sufficiente l'astratta riconducibilità di una certa spesa alla categoria dell'Up, dovendosi verificare la *ragionevolezza* della stessa. Elemento questo che sfugge a qualsivoglia prevedibilità, perché rimesso alle più disparate valutazioni soggettive e sensibilità delle procure erariali e, successivamente, dei giudici contabili.

5. L'ottica della Corte di Cassazione

In questo quadro, complesso ed articolato, la Corte di Cassazione, è stata investita della questione proprio sotto il profilo del possibile eccesso di potere giurisdizionale (della Corte dei conti) allorquando si era espressa circa l'inerenza delle spese effettuate dal consigliere, nell'ambito delle categorie di spesa individuate dall'Up. Sorge, cioè, il problema della sindacabilità dell'inerenza della spesa in ordine a quelle spese che siano coerenti con il sistema individuato nell'ambito dell'assemblea, ma, comunque, ritenute non giustificate o eccessive dal giudice sia nella loro entità sia nella concreta destinazione dei fondi (ad es. per scopi non istituzionali ma privati e dunque, in ipotesi, rientranti nella fattispecie penale del peculato).

(18) Cfr. Cass. civ., sez. un., ord. 17 aprile 2019, n. 10772; Cass. civ., sez. un., ord. 17 aprile 2019, n. 10768; Cass. civ., sez. un., ord. 17 aprile 2019, n. 10769.

Recentemente¹⁹, la Suprema Corte ha avuto modo di esprimersi sui gruppi consiliari e sulla gestione dei fondi ad essi destinati. Di essi ha riconosciuto la natura eminentemente pubblica, in ragione del loro compito strumentale al funzionamento dell'organo assembleare. Ancora più evidente e consolidata è la natura anch'essa pubblica dei fondi attribuiti che sono definiti legalmente nel loro scopo e fuori dall'ambito di applicazione delle *guarentigie ex art. 122 Cost.*

Sempre seguendo l'orientamento della Corte costituzionale²⁰, la Corte di Cassazione afferma la possibile responsabilità amministrativa e contabile, e, se necessario, penale, dei gruppi, dei capigruppo e di tutti i consiglieri. Se così non fosse, infatti, ne deriverebbe per i consiglieri regionali un'immunità pressoché totale, persino maggiore di quella riconosciuta ai parlamentari. Riconoscendo il limite del sindacato del giudice contabile, che non può inerire il merito delle scelte assunte dal presidente del gruppo, pone dentro l'ambito legittimo di giudizio quelle che deve ritenersi un corretto giudizio di conformità alla legge dell'azione amministrativa. Tale sarebbe, infatti, il controllo sull'inerenza delle spese alle attività di gruppo che potrebbe condurre alla sanzione di una "manifesta difformità" dei fini perseguiti da quelli imposti dal mandato ricevuto. Un particolare accenno merita la diversa figura del capogruppo consiliare il quale non solo ha la stessa responsabilità del consigliere allorché spende le somme assegnategli, ma è responsabile anche della congruità e legittimità della spesa effettuata dai consiglieri afferenti al gruppo. E qui si apre un altro delicatissimo problema consistente nella discrezionalità del capogruppo di sindacare la scelta del consigliere nelle modalità e termini di effettuare la spendita delle somme, pur all'interno delle categorie ammesse. Ma certo questo sindacato non veniva ad esimere il capogruppo dalla possibile censura della Procura di omesso controllo sulla spesa e quindi di responsabilità solidale.

La questione ha anche un altro delicato risvolto perché ipotizzare un incarico preventivo (o un vaglio preventivo) da parte del capogruppo

(19) *Ex multis* n.10771 del 12.03.2019 Cass. civ., sez. un. ord. 17.04.2019, n. 10772; Cass. civ., sez. un. ord. 17.04.2019, n. 10768; Cass. civ., sez. un. ord. 17.04.2019, n. 10769.

(20) Corte cost. sent. n. 235/2015.

sulla singola spesa finisce per ammettere una sorta di controllo gerarchico da parte del capogruppo sull'attività dei consiglieri, controllo a quanto consta non previsto da alcuna norma giuridica e probabilmente in contrasto con l'autonomia del consigliere, soggetto, questi, responsabile della propria attività unicamente nei confronti degli elettori. Ancora più dirompenti gli effetti di tale investitura nel caso del gruppo misto, ove il capogruppo ha una funzione prevalentemente organizzativa, non politica.

Anche su questo punto le decisioni della magistratura contabile non sono univoche, ma, sempre in identica fattispecie e, addirittura per gli stessi capigruppo, si sono avute decisioni opposte, laddove in relazione ad alcuni consiglieri è stato negato che al capogruppo fosse riconosciuto un obbligo di controllo²¹, facendo venir meno, in tal maniera, una sua responsabilità erariale in via solidale, mentre in relazione alle spese di altri consiglieri, sempre per identici anni e fattispecie, si è rinvenuto un obbligo (generico, perché non fondato su alcuna disposizione normativa specifica) di controllo implicante la responsabilità erariale in via solidale.

6. L'incertezza del diritto nell'espletamento del mandato elettorale regionale

La cosa che più colpisce in questo quadro di incertezza è la mancanza di un sicuro indirizzo per l'Assemblea legislativa e per l'Ufficio di presidenza, nonché, evidentemente, per i singoli consiglieri. Vi sono decisioni opposte e, sorprendentemente, anche per il medesimo capogruppo il quale si è trovato condannato a responsabilità erariale in occasione della condanna del suo consigliere a sua volta condannato, mentre

(21) Si vedano in questo senso Corte dei conti, sez. I., centr. app., 1° marzo 2018, n. 91; Corte dei conti, sez. I. centr. app., 21 febbraio 2018, n. 77; Corte dei conti, sez. I., centr. app., 8 ottobre 2018, n. 389; Corte dei conti, sez. I., centr. app., 24 settembre 2018, n. 360 che escludono la necessità di una lettera di incarico o autorizzazione preventiva della spesa da parte del capogruppo: «...Tale ultima circostanza oltre a non essere prevista dalle disposizioni normative in materia all'epoca vigenti, si porrebbe in palese contrasto con l'autonomia delle scelte dei consiglieri nell'esplorazione del mandato. In ogni caso, la successiva approvazione del capogruppo del relativo rendiconto deve considerarsi circostanza sanante in un'ipotesi necessaria omessa autorizzazione preventiva».

si è trovato assolto allorquando il consigliere non è stato ritenuto colpevole di danno erariale.

Oppure allorquando si entra in una visione più lata e di principio e si afferma: «... in proposito, occorre tener conto come l'ambito di autonomia nelle scelte circa le modalità con cui utilizzare i fondi previsti dalla legge e concessi al gruppo consiliare regionale, pur trovando un limite nella palese irragionevolezza o arbitrarietà delle stesse, è più ampio rispetto alle scelte espressione di mera discrezionalità amministrativa, *in quanto impinge l'esercizio di funzioni di natura politica*, com'è noto tutelate dalla legge e dalla Carta costituzionale»²².

In senso diametralmente opposto alle sopracitate sentenze si pone l'orientamento, peraltro maggioritario, seguito in altre sentenze della Corte dei conti I sez. centrale appello²³, in cui si afferma che il sindacato del giudice contabile, in sede di giudizio di responsabilità, non deve limitarsi a verificare se l'agente abbia compiuto l'attività per il perseguimento delle finalità istituzionali ma anche se nel concreto agire amministrativo abbia o meno rispettato «i criteri di legalità e quelli normati di economicità di efficacia, di ragionevolezza e di buon andamento». E quindi il mancato rispetto del vincolo di destinazione dei contributi erogati ai gruppi potrebbe essere accertato in sede giurisdizionale ed anche in relazione a spese astrattamente riconducibili alle categorie di cui alla delibera assembleare. Ciò in quanto detta riconducibilità in astratto della spesa «... non vale, di per sé, ad escludere che la spesa possa essere non inerente all'attività del gruppo o, comunque, non rispondente ai parametri innanzi detti, sintetizzabili nel principio di ragionevolezza della spesa».

A questo punto il quadro della certezza del diritto viene meno, perché viene meno l'effettività della tutela che riguarda essenzialmente la stessa capacità dell'elettore di avere un rapporto costante, certo e per tutta la consiliatura con l'eletto.

(22) Corte dei conti, I sez. centrale appello, n. 93/2018, e 95/2018, nonché, da ultimo, n. 360/2018 e n. 389/2018.

(23) Corte dei conti, I sez. centrale appello, n. 171/2018; n. 67/2018; n. 177/2018; n. 368/2018; n. 428/2018; n. 274/2018; n. 279/2018; 291/2018; n. 41/2018; n. 360/2018; n. 284/2018; n. 265/2018; n. 261/2018; n. 157/2018; n. 367/2018; n. 267/2018; n. 103/2018; n. 280/2018; n. 270/2018; n. 271/2018; n. 414/2018; n. 268/2018; n. 213/2018; n. 148/2018; n. 254/2018; n. 158/2018; n. 266/2018; n. 214/2018; n. 176/2018; n. 199/2018; n. 273/2018.

Da qui la crisi di rappresentanza perché l'eletto, in presenza di sentenze di condanna, non potrà essere libero di avere quei contatti con l'elettore che aveva addirittura riconosciuto e indirizzato il controllo della stessa Corte in questo senso²⁴. Infatti, viene posta in luce la peculiarità del rapporto elettore/eletto di un'Assemblea legislativa regionale rispetto a quello esistente in ambito parlamentare. Continua infatti la decisione: «i consiglieri regionali hanno il compito istituzionale di individuare le esigenze, i bisogni, le aspettative della popolazione regionale, o di specifiche zone geografiche della Regione, al fine di tradurle in iniziative legislative secondo il riparto di competenze stabilito dalla Costituzione». Chi può rappresentare l'elettore e avvicinarlo nelle consuete modalità, in presenza di un'incertezza nella gestione dei fondi regionali destinati proprio al rapporto elettore-eletto? Il sindacato *ex post* della Corte dei conti comporta una limitazione intrinseca alla libertà dell'esercizio della funzione politica che si riverbera anche nello stesso esercizio della funzione legislativa. Il punto è stato ben colto dalle sez. riun. Corte conti nella decisione citata: «l'attività di studio e ricerca, nonché quella convegnistica e, per così dire, di promozione ha, tra le altre, anche la funzione di intercettare e segnalare le emergenze locali collegate a situazioni di criticità socio-economiche, per poi porre allo studio le azioni idonee a ripararle, nonché la funzione di individuare le priorità da affrontare e, conseguentemente, di reperire le risorse per il conseguimento degli obiettivi definiti. Ciò spiega anche la previsione di spese di rappresentanza per dare ospitalità a personalità o autorità chiamate a discutere temi d'interesse per gli abitanti della Regione, quali, ad esempio, lo sviluppo del turismo, ovvero la ripresa dell'economia nelle zone colpite dal terremoto».

E tuttavia, il consigliere si vede oggetto di due diverse e opposte misure di giudizio, che si traducono in un'incertezza della tutela giurisdizionale e, quindi, in una generale incertezza del diritto. Il fine istituzionale si trova a contrapporsi, nella giurisprudenza, al timore di creare zone franche per gli illeciti commessi dai consiglieri nell'espletamento del loro mandato «di totale irresponsabilità civile, contabile e penale in favore dei consi-

(24) Corte conti, sent. b, 29/2014, *Ibidem*, «un gruppo assembleare di un Consiglio regionale, contrariamente a quanto avviene per i gruppi parlamentari, ha un rapporto più stretto con il territorio e l'attività politica è contraddistinta da una dialettica costante con gli elettori».

glieri regionali», peraltro venendo a configurare, «in maniera paradossale e del tutto ingiustificata, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata [...] ai parlamentari nazionali», in contrasto «sia con il principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.), sia con il principio che riserva alla legge dello Stato la determinazione dei presupposti (positivi e negativi) della responsabilità penale (art. 25 Cost.)»²⁵. In ultima analisi ciò che viene sacrificato non è tanto (e non solo) la posizione del politico eletto che per ogni singolo episodio di spesa è chiamato a rivelare anche gli aspetti che dovrebbero esulare dal sindacato contabile in senso stretto (ad es. identità del commensale presente ad un pranzo, titolo del quotidiano o del libro acquistato, identità del politico incontrato nel corso di una trasferta), quanto piuttosto quella della rappresentanza dell'elettore che trova il limite concreto nell'esercizio della funzione del suo eletto (cioè di colui che dovrebbe rappresentarla) e che vede la sua azione sottoposta ad un sindacato da parte del giudice contabile a tal punto invasivo da alterare il rapporto stesso di rappresentanza politica. Tale effetto è, peraltro, direttamente collegato ad un altro tema molto caro a Luciano, quello delle «ragioni delle Regioni». Queste, infatti, lungi dall'essere mere guardiane del rispetto delle competenze loro attribuite dalla Costituzione, dovevano essere, per Luciano, organi politici, in grado di decentrare e portare a compimento l'opera iniziata con la revisione costituzionale del 2001, che voleva le funzioni amministrative incardinate negli Enti locali e quelle di indirizzo politico negli organi regionali. Ma tale compito, che ricadrebbe direttamente sul consigliere regionale, potrà essere svolto solo e soltanto se sarà messo in idonee condizioni e dietro adeguate tutele giurisdizionali. Se si condivide l'orizzonte ordinamentale di Luciano, si converrà nell'osservare che prima «vittima» di una «magistratura disorientata» non sarà tanto il singolo consigliere ma la collettività da esso rappresentata, destinataria di una «politica preventiva», che non tende al progresso del territorio, ma alla costante e timorosa giustificazione dell'operato legislativo.

(25) Corte Cass., ord. n. 10771/2019; così anche Corte Cass., ordd. nn. 10770/2019; 10769/2019; 10768/2019.