

I giudici della nomofilachia contabile (ri)perimetrano la comunicazione istituzionale dei gruppi consiliari

Sommario: 1. *Brevi cenni.* – 2. *L'inquadramento giuridico dei gruppi consiliari e il controllo della Corte dei conti sui rendiconti degli organi consiliari.* – 3. *Caso di specie: l'applicazione dell'art. 9 della l. 22 febbraio 2000, n. 28.* – 4. *Conclusioni.*

1. Brevi cenni

Le Sezioni riunite, in speciale composizione, con la recente pronuncia in commento, la n. 10/2023, sono intervenute sul tema – già dibattuto in una medesima decisione (1) – che riguarda l'applicazione ai gruppi consiliari del divieto di comunicazione istituzionale nel periodo preelettorale; tuttavia, con il recente ricorso il massimo organo contabile si è spinto oltre sviscerando la portata del divieto.

Prima di cogliere il senso profondo degli esiti del giudizio, appare necessario soffermarci sui soggetti controllati ossia i gruppi consiliari.

2. L'inquadramento giuridico dei gruppi consiliari e il controllo della Corte dei conti sui rendiconti degli organi consiliari

I gruppi consiliari, come definiti dalla Corte costituzionale (2), sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche elette. Essi, pertanto, contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una

(1) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 2 agosto 2019 n. 27.

(2) Corte cost., 12 aprile 1990, n. 187, cfr.: Corte cost., 22 dicembre 1988, n. 1130 e Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39.

parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica.

In altre parole, sono stati qualificati quali organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale; nonché organismi associativi privi di personalità giuridica, istituiti (e finanziariamente supportati dalle Regioni) al fine di adiuvarne i partiti e gli esponenti politici presenti nei consigli regionali nell'esercizio delle loro funzioni politico-istituzionali.

La natura privatistica dei gruppi *percipientes* non risulta ostativa al riconoscimento della giurisdizione contabile, in presenza di erogazioni finanziarie causalmente contrassegnate dalla destinazione a un fine pubblicistico (3). Pertanto, nella misura in cui ricevono denaro pubblico, su di essi incombe l'obbligo di rendicontazione, indicando le risorse ricevute dal consiglio regionale ed il loro impiego. Ciò assicura l'effettiva rispondenza dell'utilizzo alle finalità pubbliche e quindi dell'erogazione da parte delle Regioni.

Pertanto, i gruppi consiliari, ad ogni esercizio finanziario, sono tenuti a redigere un rendiconto che va trasmesso al presidente del consiglio regionale, che lo invia al presidente della regione. Quest'ultimo è tenuto a trasmetterlo alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti affinché si pronunci con deliberazione sulla regolarità dei suddetti documenti (4).

Trattasi di un controllo finanziario sulle risorse regionali, che copre anche quelle risorse trasferite a soggetti di natura privata, ma intestatari di una funzione di interesse generale il cui regolare e proficuo svolgimento costituisce l'indefettibile giustificazione del sostegno finanziario regionale.

Infatti, le risorse trasferite non sono più rendicontate nel bilancio regionale e debbono trovare il proprio corrispettivo nel rendiconto del gruppo percipiente, il quale viene sottoposto al regime dei controlli della Corte dei conti.

Controlli che, secondo consolidata giurisprudenza (5), prescinderebbero rispetto al titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere tanto in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, quanto in una concessione amministrativa od in un contratto privato.

Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto alla natura del danno e degli scopi perseguiti e qualora il privato incida negativamente sul programma imposto dalla pubblica amministrazione (6)

(3) Ciò ne determina l'inserimento funzionale del soggetto privato nel programma organizzativo attraverso cui il soggetto pubblico persegue gli obiettivi di interesse generale.

(4) In mancanza della pronuncia, il rendiconto si intende approvato per il principio del silenzio assenso.

(5) *Ex plurimis* Cass., S.U., 26 agosto 1998, n. 8450; 22 dicembre 1999, n. 926 e Cass., 1 marzo 2006, n. 4511.

(6) L'incidenza deve essere tale da poter determinare uno sviumento dalle finalità perseguite dalla pubblica amministrazione.

egli realizza un danno di cui deve rispondere dinanzi al giudice contabile.

Nel caso dei gruppi consiliari, i presupposti per l'assoggettamento alla giurisdizione contabile risultano pienamente sussistenti, trattandosi di erogazioni pubbliche volte a supportare finanziariamente i gruppi per le funzioni pubbliche di ausilio politico-istituzionale nei riguardi degli esponenti del consiglio regionale.

In ultima analisi occorre brevemente esporre il controllo che la Corte dei conti è chiamata a compiere sui detti rendiconti.

Il fondamento normativo si rinviene all'art. 1, cc. 9-12, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (7) a cui ha fatto seguito la linea guida (8), per la compilazione e la strutturazione della documentazione rendicontativa, deliberata il 6 dicembre 2012 dalla Conferenza Stato-Regioni (9) e tradotta con d.p.c.m. del 21 dicembre 2012 (10).

(7) Rubricato: *“disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”* e convertito con modificazioni dall'art. 1, c. 1, l. 7 dicembre 2012, n. 213, in vigore a decorrere dall'anno 2013. Vedi, D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in <www.federalismi.it>, 2013, 1. Il d.l. n. 174/2012 ha posto nuovi presidi della finanza regionale e tra questi non può sottacersi l'importante obiettivo sancito all'art. 1, cc. 9-12, di apprestare tutele efficaci alla trasparenza, tracciabilità, regolarità, documentabilità della gestione delle risorse regionali assegnate ai gruppi consiliari. Invero, tali delicati profili erano rimasti, prima di tale decreto, privi di disciplina, dal momento che, trattandosi di risorse finanziarie regionali, la relativa disciplina era rimessa alle Regioni le quali, peraltro, avevano in larga parte evitato di dettare regole stringenti al riguardo, al fine di lasciare alla politica il più ampio margine operativo. L'entità e la diffusione dei recenti scandali venuti al vaglio della Magistratura penale, registratisi in modo trasversale in Regioni di ogni parte del Paese e nelle diverse aree politiche, hanno mostrato che la sostanziale assenza di regole e presidi efficaci circa le modalità di impiego di tali risorse ha consentito la degenerazione di una malintesa libertà politica in diffusi fenomeni di vera e propria appropriazione e locupletazione personale (indebita e illecita) delle risorse pubbliche e dunque di relativa distrazione dalle finalità pubbliche giustificatrici.

(8) *“Ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati”*.

(9) L'originario tenore del d.l. n. 174/2012 ante-conversione demandava la definizione delle linee-guida alle Sezioni riunite della Corte dei conti.

(10) La disposizione prevede che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, annualmente, controllino, con precisi adempimenti e termini procedurali, la regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari. La struttura di controllo così com-

La normativa prevede che la Sezione di controllo (territorialmente competente) della Corte dei conti riceve i rendiconti dei gruppi consiliari e qualora riscontrati che il rendiconto non sia conforme alle prescrizioni, trasmette al presidente della regione una comunicazione affinché si provveda alla regolarizzazione (11).

Ne discende che il controllo attribuito alla Corte dei conti (12) è pienamente rispondente al ruolo che la Costituzione le assegna, di garante terzo e imparziale dell'utilizzo regolare e responsabile delle pubbliche risorse (13).

Anche la Consulta (14) si pone in linea di continuità quando afferma che *“il controllo in questione, 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 [...] della coerenza con le finalità previste dalla legge”* (15).

L'esito ultimo della Sezione di controllo è rappresentato da una deliberazione impugnabile con giudizio ad istanza di parte, nei cui confronti l'art. 1, c. 12, d.l.

posta, è stata ritenuta la più appropriata, in quanto l'applicazione di un giudizio di conto in capo al presidente del gruppo consiliare sarebbe risultato privo di fondamento normativo, per assenza della qualifica soggettiva di agente contabile.

(11) L'art. 1, c. 11, d.l. n. 174/2012 precisa che nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. La decadenza comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate. La sanzione che il legislatore riconduce, alla mancata regolarizzazione del rendiconto o della documentazione a corredo in ottemperanza alle prescrizioni della Corte dei conti ovvero alla omessa trasmissione del rendiconto nel termine di legge o ancora all'accertamento della sua non regolarità con delibera della Corte, ha natura finanziaria e particolare intensità, concretandosi nella decadenza, per l'anno in corso, dal diritto ai trasferimenti consiliari, con conseguente obbligo di restituire le somme ricevute.

(12) Si rammenta che la Corte dei conti è indipendente e neutrale rispetto al governo centrale.

(13) In particolare, alla Corte dei conti viene affidata una funzione di controllo riferita alla finanza pubblica *“allargata”* in modo compatibile con l'autonomia, anche finanziaria, costituzionalmente riconosciuta al governo del territorio, così come si evince dagli artt. 100, 81, 119, 97 e 28 Cost.

(14) Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39 definisce il controllo come una *“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”*.

(15) Corte cost., 7 novembre 2014, n. 263.

n. 174/2012 (16) ne ammette l'impugnazione davanti alle Sezioni riunite (17) con le forme e i termini di cui all'art. 243-*quater*, c. 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel).

Ne discende che le deliberazioni adottate dalle Sezioni regionali nell'esercizio di dette funzioni di controllo “*si pongono come atti emanati dalla Corte dei conti nella veste di organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere neutrale di controllo (18), attribuito in via esclusiva alla Magistratura contabile*” (19); quindi contenenti un accertamento che ha attitudine a divenire irretrotrattabile, facendo stato su quanto ivi affermato (20).

L'impugnabilità di questo accertamento davanti alle Sezioni riunite, costituisce il logico corollario del potenziale “*pregiudizio immediato e diretto che il suddetto accertamento può arrecare alle posizioni giuridiche soggettive*” (21) di coloro che siano attinti dalla dichiarazione di irregolarità.

3. Caso di specie: l'applicazione dell'art. 9 della l. 22 febbraio 2000, n. 28

Alla luce di tutto quanto sopraesposto, occorre adentrarci nella recente decisione con cui le Sezioni riunite sono tornate sul divieto di comunicazione in periodo di campagna elettorale (22).

Il divieto è cristallizzato nella l. 22 febbraio 2000, n. 28 (23) che si è proposta come normativa di sistema, volta a regolamentare i rapporti tra media e comunicazione politica in forma permanente: una disciplina precisa e puntuale, data la delicatezza del settore. Non a caso, il flusso delle informazioni politiche è di capitale importanza per il corretto svolgimento della dialettica democratica e per la formazione di una matura coscienza civica.

Fulcro dell'intelaiatura è l'art. 9 (24) in base al quale le amministrazioni pubbliche possono svolgere

solo attività di comunicazione in forma impersonale, a patto che esse siano indispensabili all'efficace assolvimento delle loro funzioni (25).

Come si comprende, la comunicazione istituzionale è ben distinta da quella politica in quanto non prevede la diffusione di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche (26), ma ha un semplice ruolo funzionale, connesso con l'interesse pubblico perseguito dalle amministrazioni, che in questo caso si concretizza nella giusta informazione sulle modalità di voto data ai cittadini elettori.

La limitazione alla comunicazione istituzionale si giustifica con il fatto che essa potrebbe nascondere una “criptopropaganda” (27).

Sul tema era già intervenuta, nel 2019, la Corte dei conti a Sezioni riunite in speciale composizione e l'allora ricorrente lamentava che la disposizione di cui all'art. 9 non dovesse applicarsi anche ai gruppi consiliari trentini, in quanto non sussumibili nell'alveo delle pubbliche amministrazioni.

Le Sezioni riunite, con la sentenza n. 27/2019/Rgc (28), avevano rigettato il ricorso statuendo che il divieto si applica anche ai gruppi consiliari trentini, così come espressamente sancito dall'art. 3 del regolamento (n. 33/2013) della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige Südtirol.

Dunque, ai gruppi consiliari è fatto divieto di effettuare spese inerenti all'attività di comunicazione istituzionale nel periodo di *par condicio* prelettorale ossia dall'invocazione dei comizi elettorali alla chiusura dell'operazione di voto.

Senonché le Sezioni riunite sono dovute tornare sul tema, a seguito di un ulteriore ricorso riproposto dallo stesso gruppo consiliare.

In questo caso, tuttavia, non veniva in discussione la natura giuridica del gruppo consiliare, bensì la perimetrazione dell'ambito di applicazione del divieto previsto dall'art. 9 della l. n. 28/2000.

(16) Modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91.

(17) Le Sezioni riunite, in speciale composizione, si pronunciano in un unico grado nell'esercizio della giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica.

(18) *Rectius* non qualificabile come potere amministrativo.

(19) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 12 giugno 2013, n. 2.

(20) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 20 febbraio 2018, n. 7.

(21) L. Iocca, *La giustiziabilità delle deliberazioni di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari e il giudicato delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione*, in questa *Rivista*, 2023, 2, 199.

(22) Quando si parla di campagne elettorali si fa riferimento sia alle elezioni politiche, sia a quelle amministrative, sia anche ai referendum abrogativi e confermativi.

(23) Rubricata “*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*”. Modificata dalla l. 6 novembre 2003, n. 313, rappresenta il più importante provvedimento in materia di comunicazione politica.

(24) L'art. 9 della citata legge rubricato “*Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione*” statui-

sce che: «*dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni*». Inoltre, va rammentato che l'art. 9 disciplina la sola comunicazione istituzionale che si distingue da quella politica e che è necessaria alle amministrazioni pubbliche per l'efficace assolvimento delle loro funzioni.

(25) R. Borrello, *La disciplina dell'informazione radiotelevisiva quale forma di comunicazione politica in Italia: Profili generali e campagna elettorale per le elezioni politiche del 2022*, in *Revista Populus*, 2022, 189-231.

(26) Cfr. art. 2, c. 2, l. n. 28/2000.

(27) F. Novelli, *Legislazione elettorale di contorno: la regolamentazione della comunicazione politica in Italia. I modelli stranieri*, 2006, sostiene che con il pretesto di dare informazioni istituzionali l'amministratore appartenente ad una determinata parte potrebbe fare, in modo occulto, propaganda per essa.

(28) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 2 agosto 2019, n. 27.

In particolare, il gruppo ricorrente si doleva del mancato accertamento effettuato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige Südtirol sulla funzione non propagandistica della loro comunicazione durante il periodo della *par condicio*.

Infatti, a parere della difesa del ricorrente gli oneri per la pubblicazione della loro rivista, accertate come irregolari dalla Sezione territoriale della Corte, sarebbero spese di mera divulgazione non atte a sponsorizzare un determinato simbolo politico durante il periodo elettorale, anche perché il gruppo ricorrente non concorreva in prima linea alle elezioni in quel periodo storico di diffusione della rivista (settembre 2022).

Anche la Procura generale avallava la ricostruzione offerta dalla difesa, sostenendo il carattere non propagandistico della rivista del gruppo consiliare e dunque chiedeva l'accoglimento del ricorso per regolarità della spesa inserita nel rendiconto del ricorrente.

In tale contesto, il collegio si pronunciava, con la sentenza n. 10/2023/Rgc, sviscerando ancora una volta la normativa in materia di comunicazione in periodo preelettorale.

Nel far ciò, le Sezioni riunite citavano una pronuncia del giudice delle leggi (29) che interpreta il c. 1 dell'art. 9 della l. n. 28/2000 *«nel senso che il divieto alle amministrazioni pubbliche di “svolgere attività di comunicazione” durante la campagna elettorale è proprio finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali sulla portata dei quesiti, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari»*.

Secondo quanto sancito dalla Consulta, il divieto in parola mira a tutelare il pieno espletamento del diritto di voto, impedendo che qualsiasi forma di comunicazione istituzionale trascenda dall'ambito di neutralità che le è proprio e possa in qualsiasi modo suggestionare l'elettore influenzandone le determinazioni.

La *ratio legis*, dunque, è quella di evitare che il diritto di voto si esplichino in maniera non autonoma e si determini non spontaneamente a causa di indebite ingerenze da parte dei pubblici poteri che abbiano minato il processo di autodeterminazione del cittadino.

La particolare rilevanza costituzionale del bene tutelato implica, come deciso dalla recente pronuncia dal massimo organo di giustizia contabile (30), *«l'irrelevanza di qualsivoglia valutazione in ordine sia alla volontarietà dell'influenza esercitata dai pubblici poteri sia alla vantaggiosità o meno della illecita comunicazione a favore del suo autore e comporta, secondo la lettura datane dal giudice delle leggi, la tutela avanzata del diritto di voto che deve essere messo al riparo non solo da episodi concreti di danno ma altresì dal mero rischio di simili eventualità»*.

(29) Corte cost., 17 novembre 2000, n. 502.

(30) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 13 giugno 2023, n. 10.

In altre parole, ai fini della sussistenza dell'attività vietata non è necessaria una valutazione concreta dell'eventuale valenza propagandistica dell'informazione incriminata, atteso che la sua mera diffusione appare sufficiente a concretare il rischio di una distorsione del convincimento dell'elettore.

4. Conclusioni

Con tale ultima pronuncia, le Sezioni riunite riconoscono la diversa portata dei diritti in gioco, potenziando il diritto di voto e anticipando la sua tutela ad uno stadio preventivo di possibile lesione del diritto, senza necessità di indagare l'effettiva e concreta lesività della condotta (31).

Invero, nel caso del divieto di comunicazione ci si trova di fronte a disposizione che tutela un bene giuridico fondamentale, quale il diritto al voto, che non richiede la prova della lesione arrecata mediante la divulgazione.

L'interpretazione che i giudici della nomofilachia contabile danno esplica un duplice effetto: richiama i gruppi consiliari, ad una maggiore attenzione nell'uso delle risorse pubbliche; evidenzia che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in casi analoghi, non saranno chiamate ad accertare la funzione propagandistica della comunicazione per ritenere violato l'art. 9 della legge sopracitata.

Infine, non può sottacersi l'utilità che, in generale, dal dovere di rendicontazione prima e dal controllo della Corte dei conti poi, viene offerta alla comunità degli elettori.

Viene così riconosciuta all'elettorato la concreta possibilità di conoscere, attraverso la lettura dei rendiconti nonché delle inerenti delibere della Corte dei conti, le modalità di impiego delle risorse regionali trasferite ai gruppi consiliari e di valutarne direttamente la regolarità della gestione e la effettività della destinazione alle funzioni politico-istituzionali da parte dei singoli gruppi consiliari.

Tale accresciuto patrimonio conoscitivo in merito alle modalità di gestione delle pubbliche risorse costituisce un fondamentale presupposto per l'espressione di un voto politico più consapevole da parte dei cittadini e, per tale via, per riempire di contenuti concreti quella responsabilità "politica" degli eletti di fronte agli elettori che pregiudicando le possibilità di rielezione di chi ha male amministrato; costituisce un deterrente verso comportamenti devianti che, quanto più è diffuso ed elevato nella comunità il senso civico e della cosa pubblica, è anche più efficace delle forme "giuridiche" di responsabilità (32).

ALESSIA INDELICATO

(31) Tradotto in ambito penale, la tutela del diritto al voto, è traducibile nei reati di pericolo che anticipano la tutela ad uno stadio preventivo di semplice messa in pericolo del bene giuridico tutelato che deve essere di particolare rilevanza, tanto da non richiedere la prova sull'effettività del danno.

(32) D. Morgante, *op. cit.*