




Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma 16 e 17 giugno 2016  
Augusto Pessini - Regione Liguria  
Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e  
responsabilità penale e contabile

**INERENZA DELLA SPESA PER I GRUPPI CONSILIARI REGIONALI  
E RESPONSABILITÀ PENALE E CONTABILE**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

### Premessa

Mi è stato chiesto di svolgere insieme a voi alcune brevi considerazioni, ovviamente senza alcuna pretesa di sistematicità né, soprattutto, di conclusività, sul tema "Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile". L'obiettivo, in realtà, è - semplicemente - di individuare alcuni aspetti dell'argomento che pare possano più di altri meritare un approfondimento, una attenzione particolare, soprattutto in questo specifico momento. Insomma, una specie di possibile bozza di "ordine del giorno" di una necessaria ed attuale riflessione comune. Una bozza che inevitabilmente, quindi, contiene oggi più domande che risposte, ma che ha di fronte a sé il tempo, gli interlocutori, le sedi ed i modi per trovare le risposte necessarie.

La vicenda che la stampa ha chiamato "spese pazze" è nota a tutti noi. Non serve in questa sede neppure inquadrarla, almeno nei suoi termini generali. Essa è stata ed è certamente una delle esperienze che, nei fatti, più hanno segnato, nella sua storia ormai ultra quarantennale, il sistema regionale, la sua materiale collocazione costituzionale ed istituzionale ma, soprattutto, la sua percezione da parte del Paese.

I fatti più clamorosi che l'hanno generata e sostanziata sono anch'essi molto noti, appartengono alla cronaca condivisa ed, ormai, anche alla storia di questo Paese. Essi sono da qualche anno ed a tutt'oggi - ed ancora per diverso tempo - all'attenzione della magistratura. Stanno infatti all'interno di molte procedure giudiziarie purtroppo in corso, a vari livelli, nella gran parte delle Regioni italiane. Tuttavia, leggendo con meno superficialità, ci si accorge che non è detto che i fatti più clamorosi, quelli appunto più noti, costituiscano effettivamente la massa più rilevante nella trama di questo vastissimo fenomeno. Anzi. Il di più della vicenda, al contrario, forse non è legato a fatti davvero così clamorosi, ma a qualcosa di molto più "ordinario".

A quale fine, dunque, interessarsene. Certo non per fare cronaca, e neanche storiografia (neppure se fosse storiografia giuridica, istituzionale o giudiziaria). L'unica ragione per cui può forse valere la pena di rifletterci, anche solo per qualche minuto, è per comprendere se e che cosa può ancora essere considerato concretamente attuale di alcuni dei suoi aspetti già vissuti, nel presente e nell'immediato futuro, per noi funzionari dei Consigli regionali, per i nostri Presidenti ed Uffici di presidenza, per i Gruppi consiliari.

#### 1) La riforma costituzionale

Come noto, ad ottobre si terrà il referendum confermativo della legge costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione".

Presumibilmente nei primi giorni di novembre dovrebbe collocarsi la fine formale dell'iter approvativo e referendario. Da quella data, in caso di prevalenza dei "sì", dovrebbero entrare in vigore le norme di immediata applicazione. Tra di esse, pare dovrebbe esservi anche l'articolo 40, comma 2, della citata legge costituzionale. Una norma che sembra doversi ritenere immediatamente applicabile a tutte le Regioni, a sensi del successivo articolo 41, quindi non escluse le Regioni a statuto speciale.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma 16 e 17 giugno 2016  
Augusto Pessini - Regione Liguria  
Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e  
responsabilità penale e contabile

Anche tale disposizione - tra le altre - approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile u.s.. La norma dispone: "Non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali".


Non c'è molto altro, oltre questo scarno testo. I lavori parlamentari, infatti, non aiutano. La relazione di accompagnamento al d.d.l. Costituzionale n. 1429 AS neppure. Nella relazione della Commissione Affari costituzionali si aggiunge soltanto che "a carico della finanza pubblica" va inteso in senso ampio (cioè ci si riferisce alle Regioni - più presumibilmente ai Consigli regionali - ma anche a qualsiasi altro ente pubblico). Inoltre, in altro luogo, ci si chiede se fosse proprio necessaria una norma costituzionale per introdurre questo tipo di divieto o se non bastasse invece una legge ordinaria, così come se non fosse opportuna una sua maggiore "definizione testuale" e, quindi, contenutistica.

Infine, il Governo, nella seduta del 9 marzo 2015, ha espresso parere favorevole ad un ordine del giorno della Camera dei Deputati che chiariva che "non è corresponsione di denaro il mettere a disposizione da parte delle Regioni personale di supporto all'attività legislativa dei consiglieri regionali". L'ordine del giorno, ribadito che "è necessario garantire il buon funzionamento dell'attività istituzionale, di studio e legislativa dei consiglieri regionali" impegnava il Governo "ad attivarsi affinché nelle Regioni sia messo a disposizione dei gruppi consiliari idoneo personale, anche assunto dalla Regione a contratto a tempo determinato per l'intero mandato, per l'esclusivo espletamento di attività di segreteria e di supporto legislativo così come previsto dall'articolo 2, lettera h), della legge 7 dicembre 2012, n. 213".

L'immediata entrata in vigore della disposizione costituzionale, in mancanza di una chiara ed esplicita disciplina transitoria, pone problematiche applicative difficilmente superabili dai soli uffici, a livello tecnico, sia con riferimento alla erogazione dei contributi per le spese di funzionamento che alla situazione dei contratti del personale in essere. In particolare, rispetto ai contributi già erogati per l'anno 2016, si pone la questione se gli stessi debbano essere riproporzionati rispetto alla data di entrata in vigore della norma costituzionale, richiedendo la restituzione di quelli già erogati, oppure se siano fatti salvi gli importi erogati in precedenza rispetto alla data di entrata in vigore della norma costituzionale.

Tale aspetto è particolarmente delicato, tra l'altro, in quanto si allaccia alla rendicontazione delle spese che i capigruppo dovranno effettuare alla Corte dei conti per l'anno 2016. Il venire meno della contribuzione (per quelle Regioni in cui i gruppi assumono direttamente il personale) e del finanziamento (per quelle Regioni in cui il personale è assunto dall'amministrazione consiliare o regionale) impatta poi, evidentemente, sulla sorte dei contratti di lavoro del personale in essere al momento della eventuale entrata in vigore della disposizione costituzionale, così come sulle eventuali obbligazioni in essere per forniture di beni e servizi. Appare quindi fortemente auspicabile, anzi, necessario, un intervento a livello istituzionale adeguato per definire le modalità attuative della riforma costituzionale, almeno da questo punto di vista del possibile "regime transitorio".

Più specificamente, occorre chiarire se le leggi regionali che disciplinano le modalità di assunzione del personale da assegnare alle strutture di supporto ai gruppi devono

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

considerarsi immediatamente abrogate con l'entrata in vigore della riforma costituzionale. Ai sensi del comma 12 dell'art. 39 del ddl, potrebbe infatti ritenersi che possano, ad esempio, continuare ad applicarsi le modalità di assunzione del personale previste dalla legislazione regionale, che rimarrebbe in vigore fino ad una diversa normativa statale del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche che, ai sensi del nuovo art. 117, c. 2, lett. g) disciplini anche questa tipologia di rapporti; occorre quindi definire il regime transitorio rispetto alla erogazione dei contributi e ai contratti di lavoro stipulati in vigore della precedente disciplina. Sarebbe a tal fine auspicabile una soluzione che differisca l'applicazione della norma costituzionale alla legislazione regionale a data successiva a quella di entrata in vigore della riforma costituzionale. A tal proposito, la soluzione preferibile è quella di una legge statale (legge ordinaria o decreto legge). In seconda battuta, lo strumento potrebbe essere quello del coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano al fine di definire delle "linee guida" condivise per l'applicazione della riforma costituzionale. Si tratterebbe, in sostanza, di adottare la soluzione già seguita in passato per la definizione delle "linee guida applicative del decreto legge n. 174/2012". Non da ultimo, sarebbe forse utile un confronto preventivo, almeno di carattere informativo, con la Corte dei conti a livello nazionale, in particolar modo proprio per la richiamata fase di transitorietà. (cfr. Tavolo tecnico n. 2 - riforma costituzionale, presso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee).

Per il seguito, invece, appare a chi scrive altrettanto necessario definire "a regime", esplicitamente, ed a livello istituzionale e normativo adeguato, la portata della norma costituzionale, sia con riferimento alle modalità e limiti delle acquisizioni di beni e servizi richiesti e/o da porre a disposizione dei gruppi consiliari per l'insieme della loro attività ("esterna", cioè politico-istituzionale, compresa), che con riferimento alle modalità e limiti di assunzione del personale da assegnare alle strutture a supporto dei medesimi gruppi consiliari (chiarendo, tra l'altro, insieme naturalmente ai limiti assunzionali e di spesa esistenti, anche la rimanente latitudine di applicabilità del criterio "fiduciario": se ancora esistente; se riferibile solo a determinate figure - ad es. il responsabile della segreteria - o anche al restante personale con mansioni prettamente gestionali; ecc.; cfr. Corte Cost. n. 104/2007 e successive). E chiarendo, altresì, per entrambe le filiere - di acquisizioni di beni e servizi, da un lato, e di acquisizioni di personale, dall'altro - come riuscire a far coesistere gli indirizzi che si andranno ad assumere con il criterio generale che comporta, comunque, che non possa slegarsi la "disponibilità" effettiva della decisione dell'acquisizione o meno di una risorsa (la sua tipologia, la sua quantità, la sua qualità, il soggetto fornitore) in capo ad un soggetto (del tutto a prescindere quindi dal possesso materiale della risorsa), cioè il suo esplicitare nei fatti comportamenti soggettivi *uti dominus* (cioè come se ne fosse proprietario), dalla responsabilità relativa alla medesima. Bisogna quindi rispondere alle domande: chi decide come utilizzare le eventuali risorse disponibili per acquisire beni e servizi o personale (e con quali procedure) e chi è responsabile delle decisioni medesime, una volta assunte.

Sarà inoltre necessario chiarire se, spendendo "direttamente", cioè senza più trasferimento ai gruppi consiliari, diverrà comunque onere, oppure no, o in che modo ed in che misura, degli uffici amministrativi e dell'Ufficio di Presidenza verificare in proprio, direttamente, il rispetto dei criteri di "inerenza" delle spese sostenute per conto ed a



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma 16 e 17 giugno 2016  
Augusto Pessini - Regione Liguria  
Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e  
responsabilità penale e contabile

beneficio dei gruppi consiliari. In caso diverso, cioè in assenza di chiarimenti, prudenzialmente, l'atteggiamento degli Uffici di Presidenza e delle strutture rischia di essere quello di consentire solo comportamenti che si collochino, anche per gli stessi gruppi e consiglieri, sia con riferimento alle acquisizioni di beni e servizi (nota 1) che con riferimento alle acquisizioni di personale (nota 2) pacificamente all'interno del perimetro di quanto già consentito per gli, ed agli, uffici e dipendenti pubblici. Ma, se ciò avvenisse, la parte "politico-istituzionale", "esterna", dell'attività costituzionalmente bifronte del gruppo consiliare ne verrebbe, inevitabilmente, sminuita in misura determinante.


In ultimo, e per inciso, va forse rilevato che, apparentemente, la riforma costituzionale viene letta come riguardante solo i finanziamenti ed il personale messo formalmente a disposizione dei Gruppi consiliari, rimanendo del tutto esclusi da tali limitazioni gli uffici di diretta collaborazione delle Giunte regionali e degli Uffici di Presidenza, o il personale eventualmente messo a disposizione dei Presidenti di Commissione, o simili, o degli stessi singoli Consiglieri. Ma, per come in alcune regioni sono strutturate le norme che disciplinano tali fattispecie, forse, se non altro in assenza di una qualsiasi manutenzione normativa delle leggi regionale coinvolte, ciò potrebbe non essere del tutto ovvio.

Determinante, in tutto ciò, dovrà essere il contributo di approfondimento da ottenere, oltretutto naturalmente dagli addetti ai servizi legislativi, anche dai funzionari e dirigenti dei Consigli regionali che, in ciascuna realtà, seguono specificamente l'acquisizione di beni e servizi e l'acquisizione di personale, in sinergia, naturalmente, con i responsabili dei bilanci e della contabilità e della gestione dei rapporti con i gruppi consiliari.

## **2) Il D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito in Legge n. 213 del 10 dicembre 2012**

Sino all'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale, come a tutti noto, le principali norme di riferimento in materia rimangono quelle contenute nel D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito in Legge n. 213 del 10 dicembre 2012. Con riferimento alla questione in esame, tali norme dispongono, in particolare all'articolo 1, comma 9, che: "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".

Al comma 10 il decreto aggiunge che: "Il rendiconto e' trasmesso da ciascun gruppo consiliare al presidente del consiglio regionale, che lo trasmette al presidente della regione. Entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il presidente della regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera, che e' trasmessa al presidente della regione per il successivo inoltro al presidente del consiglio regionale,


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

che ne cura la pubblicazione. In caso di mancata pronuncia nei successivi trenta giorni, il rendiconto di esercizio si intende comunque approvato. Il rendiconto e', altresì, pubblicato in allegato al conto consuntivo del consiglio regionale e nel sito istituzionale della regione".

Al comma 11 lo stesso decreto dispone poi che: "Qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al presidente della regione una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. La comunicazione e' trasmessa al presidente del consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato e sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione. Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. La decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate".

Al comma 12, infine, l'articolo 1 conclude stabilendo che: "La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono alla mancata trasmissione del rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 10, ovvero alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti".

L'art. 2 del medesimo decreto (Riduzione dei costi della politica nelle regioni), al comma 1, stabilisce invece che: "Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale, e' erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie:" - omissis - "lettera g) fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale, abbia definito l'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari, al netto delle spese per il personale, da destinare esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività del consiglio regionale e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione, esclusa in ogni caso la contribuzione per partiti o movimenti politici, nonché per gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni, in modo tale che non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa, secondo criteri omogenei, ridotto della metà. La regione più virtuosa e' individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012, tenendo conto delle dimensioni del territorio e della popolazione residente in ciascuna regione, secondo le modalità di cui alla lettera b); h) abbia definito, per le legislature successive a quella in corso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--


tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione”.

Sui contenuti dispositivi del D.L. 174/2012 è successivamente intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza n. 39 del 2014 (depositata il 6 marzo 2014) dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»; dell'art. 1, comma 10, secondo periodo, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltro»; dell'art. 1, comma 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»; dell'art. 1, comma 11, terzo periodo (“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”); dell'art. 1, comma 11, quarto periodo, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; dell'art. 1, comma 12, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue».

E' infine opportuno ricordare altresì che il decreto legge 24 giugno 2014, n. 91 ha previsto nell'art. 33, comma 2 che: “al decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 sono apportate le seguenti modificazioni: - omissis - 3) al comma 12 è aggiunto il seguente periodo: «Avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'art. 243-quater, comma 5 del decreto legislativo 8 agosto 2000, n. 267» (cioè, in pratica, la delibera di approvazione o di diniego del rendiconto può essere impugnata entro 30 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'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso).

Con l'occasione, è forse bene sottolineare che l'eventuale eliminazione dall'ordinamento del controllo “collaborativo” della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, di cui al comma 11 dell'articolo 1 del D.L. in esame, il quale, a seguito di un eventuale non accoglimento delle controdeduzioni formulate dal gruppo consiliare alle prime osservazioni della Corte comporta oggi l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate correttamente, ma, nel contempo, chiude in tale modo la contestazione (in qualche modo, dunque, *ex ante*), sottoporrebbe invece la verifica della correttezza della spesa direttamente all'esame delle Procure regionali della stessa Corte, secondo le ordinarie procedure di contestazione del danno erariale (e, quindi, *ex post*) e con le ordinarie conseguenze.

Rispetto a tali disposizioni del D.L. n. 174/2012, così come incise dalla sentenza citata ed integrate dal D.L. 91/2014, la prima domanda che ci si pone, in generale, con riferimento all'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale, è, naturalmente: cosa rimane

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

“vivo” e cosa no dei contenuti normativi richiamati? Tutto? Nulla? Qualcosa si e qualcosa no (come è più probabile)? E, in quest'ultima ipotesi, cosa specificamente si? E cosa no?

### **3) Il D.P.C.M. 21 dicembre 2012 “Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali”**

A valle del D.L. n. 174/2012 si colloca il D.P.C.M. 21 dicembre 2012 “Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. (13A00782)” (GU Serie Generale n.28 del 2-2-2013).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, infatti, visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare l'art. 1, comma 9, secondo il quale i gruppi consiliari dei consigli regionali approvano 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 e considerato che, in data 6 dicembre 2012, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (rep. atti n. 234/CSR) ha deliberato le linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali 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, avendo ritenuto opportuno provvedere al sollecito recepimento delle predette linee guida, onde consentire ai gruppi consiliari dei consigli regionali l'approvazione dei rispettivi rendiconti di esercizio annuale, ha decretato che:

“(Art. 1) 1. Ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, sono recepite le linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali 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, di cui alla deliberazione in data 6 dicembre 2012 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (rep. atti n. 234/CSR). 2. Le linee guida di cui al comma 1 si compongono delle prescrizioni di cui all'allegato «A», e del modello di rendicontazione annuale dei gruppi consiliari dei consigli regionali di cui all'allegato «B»”.  
L'Allegato A previsto dall'articolo 1, comma 2) “Linee guida per l'approvazione del rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari dei consigli regionali ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213” all'articolo 1 (Veridicità e correttezza delle spese) stabilisce che:





Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma 16 e 17 giugno 2016  
Augusto Pessini - Regione Liguria  
Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e  
responsabilità penale e contabile

“1. Ciascuna spesa indicata nel rendiconto dei gruppi consiliari dei consigli regionali di cui all'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, deve corrispondere a criteri di veridicità e correttezza.

2. La veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute.

3. La correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge, secondo i seguenti principi: a) ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo; b) non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, i contributi erogati dal consiglio regionale per finanziare, direttamente o indirettamente, le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi;


c) i gruppi non possono intrattenere rapporti di collaborazione a titolo oneroso ed erogare contributi, in qualsiasi forma, con i membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e con i consiglieri regionali di altre regioni, ed ai candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica, limitatamente, per questi ultimi, al periodo elettorale - come previsto dalla normativa vigente - e fino alla proclamazione degli eletti;

d) non sono consentite le spese inerenti all'attività di comunicazione istituzionale nel periodo antecedente alla data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di par condicio.

4. Il contributo per le spese di funzionamento può essere utilizzato: a) spese di cancelleria e d'ufficio, stampa e duplicazione; b) spese per l'acquisto di libri, riviste, quotidiani, libri e altri strumenti di informazione su supporti informatici; c) spese telefoniche e postali; d) per la promozione istituzionale dell'attività del gruppo consiliare e dei singoli consiglieri appartenenti al gruppo medesimo; e) per l'acquisto di spazi pubblicitari su organi di informazione esclusivamente per la promozione dell'attività istituzionale del gruppo consiliare o del singolo consigliere appartenente al gruppo medesimo; f) per il rimborso al personale del gruppo consiliare delle spese sostenute per missioni autorizzate dal Presidente del gruppo medesimo, ove non siano a carico del bilancio del Consiglio; g) per le spese di rappresentanza sostenute in occasione di eventi e circostanze di carattere rappresentativo del gruppo consiliare che prevedono la partecipazione di personalità o autorità estranee all'Assemblea stessa quali: ospitalità e accoglienza; h) per l'acquisto di beni strumentali destinati all'attività di ufficio o all'organizzazione delle iniziative del gruppo. Dei beni durevoli acquistati con i fondi del gruppo devono essere tenute opportune registrazioni; i) altre spese relative all'attività istituzionale del gruppo.

5. Il contributo per le spese di personale può essere utilizzato sulla base delle rispettive normative regionali.

6. Il contributo per le spese di funzionamento non può essere utilizzato: a) per spese sostenute dal consigliere nell'espletamento del mandato e per altre spese personali del consigliere; b) per l'acquisto di strumenti di investimento finanziario; c) per spese relative all'acquisto di automezzi”.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

All'articolo 2 dell'Allegato A il D.P.C.M. definisce invece i Compiti del Presidente del Gruppo consiliare nel modo seguente: “1. Il Presidente del Gruppo consiliare autorizza le spese e ne e' responsabile. In caso di sua assenza o impedimento, le spese sono autorizzate dal Vicepresidente. L'autorizzazione alla spesa deve essere conservata unitamente alla documentazione contabile. 2. La veridicità e la correttezza delle spese sostenute ai sensi dell'articolo 1 sono attestate dal Presidente del gruppo consiliare. Il rendiconto e' comunque sottoscritto dal Presidente del gruppo consiliare. 3. Ciascun gruppo consiliare adotta un disciplinare interno nel quale sono indicate le modalità per la gestione delle risorse messe a disposizione dal consiglio regionale e per la tenuta della contabilità, nel rispetto delle presenti linee guida”.

All'articolo 3 viene indicata quindi la documentazione contabile necessaria nel modo seguente:

“1. Al rendiconto di cui all'articolo 1, comma 9, del decreto- legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, deve essere allegata copia conforme della documentazione contabile relativa alle spese inserite nel rendiconto stesso. L'originale di tale documentazione e conservata a norma di legge. 2. Per gli acquisti di beni e servizi la documentazione contabile e' rappresentata dalla fattura o scontrino fiscale parlante. 3. Per le spese relative al personale, qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, dovranno essere allegati il contratto di lavoro e la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi”.

All'articolo 4, poi, si richiede la tracciabilità dei pagamenti:

“1. Al fine di assicurare la tracciabilità dei pagamenti, i fondi erogati dal Consiglio regionale ai gruppi sono accreditati in un conto corrente bancario intestato al Gruppo consiliare e le operazioni di gestione del conto devono rispettare gli obblighi di tracciabilità dei pagamenti previsti dalla normativa vigente”.


Separatamente, con l'Allegato B, il medesimo D.P.C.M. individua infine il concreto e formale “Modello di rendicontazione annuale dei gruppi consiliari dei consigli regionali” (che in questa sede si considera acquisito).

Anche rispetto a tali disposizioni del D.P.C.M. 21 dicembre 2012 (così come rispetto al D.L. 174/2012) la prima domanda che ci si pone, con riferimento all'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale, naturalmente, è: cosa rimane “vivo” e cosa no? Tutto? Nulla? Qualcosa si e qualcosa no (come è più probabile)? E, in quest'ultima ipotesi, cosa specificamente si? E cosa no?

#### **4) Le varie leggi regionali**

In tale contesto normativo si sono inserite le varie leggi regionali. Rispetto alla gestione delle procedure di acquisizione di beni e servizi le differenze tra esse, di norma, salvo casi specifici, non sono molto rilevanti.

Rispetto alle modalità di contrattualizzazione del personale le differenze possono invece essere anche di qualche significato. Si spazia, infatti, dalle situazioni in cui il personale viene contrattualizzato dai Presidenti dei Gruppi consiliari con i fondi posti direttamente a

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

loro diposizione, a quelle in cui è il Consiglio regionale - o, in pochi casi, la stessa Giunta regionale - a sottoscrivere i contratti sulla base delle indicazioni nominative e puntuali provenienti dai gruppi consiliari. Vi sono poi situazioni in qualche modo intermedie, dove vi è una compartecipazione a geometria variabile tra strutture consiliari e Presidenti dei Gruppi, o situazioni ancora diverse, dove si tratta di solo personale pubblico di ruolo in comando o distacco o posto a disposizione.

Anche rispetto a tali disposizioni di legge regionali la prima domanda che ci si pone, con riferimento all'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale, è, naturalmente, come per il D.L. 174/2012 ed il D.P.C.M. 21/12/2012: cosa rimane "vivo" e cosa no? In questo ambito, a prescindere dalle diversificate eventuali future risposte di ciascun Consiglio regionale, l'unica considerazione che appare sin d'ora, almeno a prima vista, molto probabilmente comune a tutti, è che occorrerà in ogni caso procedere, dove meno e dove più, se non ad una loro modificazione radicale, almeno ad una loro "manutenzione normativa" per tenere conto degli effetti dell'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale.


### **5) La natura giuridica dei gruppi consiliari, le funzioni interne ed esterne, il possesso e la disponibilità delle risorse finanziarie**

E' opportuno ora domandarsi, perché sarà utile in seguito, qual è la natura giuridica dei gruppi consiliari. In questa sede, fortunatamente, non credo sia necessario dilungarsi più di tanto.

I gruppi consiliari regionali, in analogia ai gruppi parlamentari, sono considerati dalla Corte costituzionale come "organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica" (sentenza n. 187 del 1990).

Anche in epoca più recente la Corte ha ribadito che "i gruppi consiliari sono stati qualificati [...] come organi del Consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)" e quindi "La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei Consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti" (come è ripetuto in numerose sentenze: n. 104 del 2016, N. 107 del 2015, n. 252 del 2013, N. 195 del 2007 e n. 163 del 1997).


Inoltre, "Preclude[re] qualsiasi finanziamento" a loro favore, anche a titolo sanzionatorio, "rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari" e, quindi, "di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa", con conseguente "lesione degli evocati parametri costituzionali posti a presidio

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.)” (sentenza n. 39 del 2014, punto n. 6.3.9.7. del Cons. dir.).

Anche in conseguenza di queste non equivoche prese di posizione della Corte Costituzionale, sembrerebbe abbastanza pacifico che dal divieto di corrispondere contributi o altre forme di sostegno a carico della finanza pubblica (ciò che la riforma costituzionale chiamerebbe forse impropriamente “rimborsi” o “analoghi trasferimenti monetari”) si debba ritenere di dover escludere la dotazione dei mezzi (uffici, arredi, attrezzatura informatica, cancelleria, ...) necessari allo svolgimento dell'attività strumentale all'esercizio delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo proprie del Consiglio regionale (attività istituzionale “interna”), in quanto, come visto, i gruppi consiliari restano appunto “organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale” (in ultimo sentenza Corte costituzionale n. 24/2015, che richiama le precedenti citate sentenze della Corte Costituzionale n. 187/1990, n. 1130/1988), ovvero uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio (cfr. la citata sentenza C. Cost. n. 39/2014). Essi, quindi, dovranno continuare a poter usufruire, come ogni altra struttura consiliare, dei mezzi necessari per concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale. In proposito, anzi, è quanto mai auspicabile che ogni Regione definisca chiaramente, con propria legge, le dotazioni strumentali che l'amministrazione consiliare è tenuta a fornire e le spese per l'attività istituzionale “interna” dei gruppi consiliari che continuano a rimanere a carico del bilancio regionale. Una normativa regionale in tal senso contribuirebbe infatti a far chiarezza, almeno da questo punto di vista, anche rispetto a possibili interventi delle Procure regionali della Corte dei conti che, in passato, così come le Procure della Repubblica, come accennato, hanno espresso a posteriori orientamenti non univoci in ordine alla “inerenza” delle spese di funzionamento rispetto all'attività istituzionale dei gruppi consiliari (cfr. Tavolo tecnico n. 2 - riforma costituzionale, presso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee).

Ma, sempre in conseguenza di queste medesime non equivoche prese di posizione della Corte Costituzionale, richiamate esplicitamente, vi è anche chi autorevolmente ritiene oggi che, “poiché le norme costituzionali sul ruolo dei Consigli regionali e dei loro componenti non sono state modificate dalla legge costituzionale recante l'art. 40, comma 2, i principi surriferiti devono ritenersi pienamente vigenti ed operativi anche per il futuro e tali da ricondurre la *ratio* del citato art. 40, comma 2, entro i confini suoi propri: la volontà di non assegnare più ai gruppi consiliari somme di denaro, tratte da fondi pubblici, che essi possano autonomamente maneggiare, ma di consentire forme diverse di sostegno, comunque necessarie per non paralizzare o rendere inefficace lo svolgimento delle funzioni pubbliche loro attribuite (come puntualizzato anche nell'ordine del giorno della Camera dei deputati n. 9/2613-A/8)” (cfr. Prof. Silvio Troilo, Università di Bergamo, “Parere sulla portata e sugli effetti dell'art. 40, comma 2, della legge costituzionale” in esame). Tutto ciò, quindi, senza sostanzialmente evidenziare alcuna differenza, da questo punto di vista - rispetto alla loro finanziabilità con risorse erariali - tra natura e funzioni pubbliche parlamentari, da un lato, e politico-istituzionali o politiche dall'altro, cioè “interne” o “esterne”, dei gruppi consiliari. Conseguentemente, in sostanza, rimarrebbe in questo caso quasi tutto come prima, anche dopo l'eventuale entrata in vigore dell'art. 40, comma 2, rispetto al potere di “disporre” effettivamente dei fondi da parte dei gruppi

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

consiliari *uti dominus*, anche per le risorse destinate a finanziare funzioni “esterne”, con la differenza, però, che non si avrebbe da parte loro il possesso delle risorse monetarie; o, detto altrimenti, i gruppi avrebbero la piena “disponibilità” delle loro risorse (sia con riferimento alla spesa per il personale che per i beni e i servizi) ma non ne avrebbero l'autonomo maneggio, cioè la “materiale detenzione”.

## 6) L'inerenza

Si giunge così al tema dell'“inerenza” della spesa (alcune volte, peraltro, definita anche “coerenza”) che si colloca, indubbiamente, al centro della gran parte della vicenda “spese pazze” (sia sul piano penale che contabile o, meglio, amministrativo-contabile) e che deve quindi stare al centro delle attenzioni di tutti noi anche per il futuro.

Da un punto di vista strettamente semantico, come tutti sanno, la parola “inerenza” richiama molti significati, anche diversi tra loro, tutti ugualmente corretti. Da un lato si collocano, infatti, i concetti di coesistente, proprio, inseparabile, annesso, appartenente, intrinseco, ecc., mentre, dall'altro, si collocano invece i concetti di relazionato, collegato, connesso, o - addirittura - attinente, riferito, riguardante, affine, ecc. (e, nel mezzo, tutte le possibili ulteriori sfumature).

Tirando le somme, i dizionari spaziano dunque da ontologicamente coesistente, o consustanziale, a non manifestamente irrelato o scollegato. Il che significa, altresì, visto diversamente, che ciò che è “inerente”, nella prima accezione è parte della cosa (ne è “interno”) mentre nel secondo ne è, al contrario, per forza “esterno” (dovendo, appunto, in vario modo, inevitabilmente relazionare sé “ad altro”, per ciò stesso esterno a “se”). Insomma, una significativa (è proprio il caso di dire) differenza e, quindi, una notevole incertezza su cosa significhi davvero “inerenza”.

Se poi, dalla semantica generale, si passa a qualcosa di più vicino all'uso di denaro, di risorse finanziarie, ecc., la situazione non migliora.

Ad esempio, in ambito fiscale (ambito non particolarmente noto per atteggiamenti interpretativi estensivi e lassisti ed il cui interesse aumenta o diminuisce, in questo contesto, in relazione al maggiore o minor rilievo attribuito all'aspetto “privatistico” nella gestione di gruppi) in materia di inerenza e rilevanza contabile dei costi (spese) deducibili, l'inerenza delle spese e dei costi è stata ed è una delle condizioni determinanti (sul piano sostanziale, di fatto, “la” condizione determinante) per la loro “deducibilità” dal reddito di impresa o di lavoro autonomo, così come per la “detrazione” degli acquisti ai fini dell'Iva.

Cioè, detto altrimenti, i costi (le spese) possono essere legittimamente sottratti alle finanze pubbliche (deducendoli o detraendoli dalle dichiarazioni dei redditi privati o dal pagamento di un'imposta) se, e solo se, questi costi (spese) si dimostrano “inerenti” (e ciò in applicazione al caso concreto del principio generale per cui tassare un reddito, cioè un incremento patrimoniale, senza averne dedotte le spese “inerenti” la produzione del reddito vorrebbe dire tassare un incremento patrimoniale inesistente).

Ebbene. In origine, proprio in tale contesto fiscale, il concetto di “inerenza” veniva declinato in senso stretto, “fisico”, per designare quei costi (cioè quelle spese) fisicamente incorporati nel prodotto, “interni” alla produzione del prodotto (quindi, erano escluse dalla deduzione tutte le spese indirette, ad esempio di carattere generale, come la



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma 16 e 17 giugno 2016  
Augusto Pessini - Regione Liguria  
Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e  
responsabilità penale e contabile

costituzione della società, l'arredamento dei locali, ecc.). “Successivamente, questo concetto si è al contrario progressivamente allargato, fino ad abbracciare tutte le tipologie di costi inerenti all'impresa, non soltanto quelle necessarie alla produzione del reddito, ma altresì quelle ritenute utili allo scopo da parte dell'imprenditore, con valutazione dello stesso tendenzialmente insindacabile...”.


Ancorché, ciò premesso, occorra altresì rilevare che la Corte di Cassazione (14570/2001 e 6650/2006) ha autorevolmente puntualizzato che, per provare l'inerenza, “non è sufficiente che la spesa sia stata dall'imprenditore riconosciuta e contabilizzata, atteso che una spesa può essere correttamente inserita nella contabilità solo se esiste una documentazione di supporto, dalla quale possa ricavarsi, oltre che l'importo, la ragione della stessa” (cfr. “Il principio di inerenza e la rilevanza contabile dei costi deducibili. Spese di pubblicità e rappresentanza”, Prof. Dario Stevanato, Seminario di aggiornamento professionale per i magistrati delle Commissioni Tributarie – Venezia 2014). Insomma, anche qui, una notevole potenziale incertezza, almeno *ex ante*, intorno al delicato tema dell'inerenza.

Di qualche interesse é poi, tra le altre, in tema di inerenza come da gran tempo “effettivamente percepita” dai consiglieri regionali, da un diverso punto di vista, la sentenza n. 1130/1988 della Corte Costituzionale nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale 29 gennaio 1987 del Consiglio regionale della Lombardia in materia di finanziamento ai gruppi consiliari.

Al di là dello specifico dichiarato della sentenza, peraltro favorevole al Consiglio regionale, ciò che rileva è infatti l'affermazione centrale che determina la dichiarazione di legittimità costituzionale. La Corte afferma infatti che: “Ciò porta a concludere che la valutazione delle esigenze obiettive proprie dei gruppi consiliari é in gran parte lasciata al discrezionale apprezzamento dei consigli di ciascuna regione, di fronte al quale questa Corte, in sede di giudizio di legittimità delle leggi, può sindacare ed, eventualmente, dichiarare incostituzionali unicamente le decisioni di spesa manifestamente irragionevoli o arbitrarie”.

Per molto tempo, in molti consiglieri, a torto o a ragione, questa è stata probabilmente in sostanza la linea interpretativa (anche solo tacitamente) ritenuta da seguire: la valutazione delle esigenze obiettive proprie dei gruppi consiliari é in gran parte discrezionale, non può essere sindacata (se non può esserlo neppure dalla Corte Costituzionale) se non per decisioni di spesa “manifestamente irragionevoli o arbitrarie”. Quindi, semplificando, il tema dell'inerenza veniva di conseguenza così declinato: è tutto inerente salvo ciò che è manifestamente irragionevole o arbitrario (o evidentemente e senza dubbio indirizzato all'accrescimento del patrimonio privato).

Peraltro, non va dimenticato che l'attività “politica”, soprattutto al suo livello più alto, quello legislativo, è, per definizione, “libera nei fini”. Quindi, appariva ad alcuni difficile immaginare, concretamente, quale fosse l'altro possibile elemento di riscontro teorico, astratto, rispetto all'attività svolta in concreto (fatte salve, appunto, situazioni limite manifestamente irragionevoli o arbitrarie) atteso che, potenzialmente, ogni attività ed ogni fine potevano ritenersi astrattamente rientrare nelle potenziali disponibilità di un legislatore.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

Di interesse è anche la pronuncia della stessa Corte nel giudizio promosso con ricorso della regione Veneto, notificato il 19 luglio 1996, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'atto di citazione con il quale il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Veneto ha chiamato in giudizio taluni consiglieri regionali, quali componenti l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale del Veneto che ebbe a deliberare nel 1993 l'acquisto di alcune autovetture per rinnovare il parco macchine del Consiglio medesimo. La sentenza riguarda la latitudine di applicabilità dell'art. 122, quarto comma, della Costituzione, a tutti gli effetti ancor oggi vigente.

Il Procuratore regionale presso la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Veneto, aveva convenuto in giudizio taluni consiglieri regionali chiamandoli a rispondere del danno cagionato all'erario nell'acquisto di cinque autovetture e nell'individuazione del relativo modello. A parere del procuratore regionale, l'Ufficio di presidenza, infatti, nel far cadere la scelta su un modello di costo superiore ad altro dello stesso tipo di autovettura, non si sarebbe attenuto ai principi di ragionevolezza, economicità e convenienza, che devono presiedere alle decisioni degli organi di un ente pubblico. "Come questa Corte ha già avuto occasione di precisare sin dalla sentenza n. 81 del 1975 - ha chiarito tuttavia la Corte Costituzionale - l'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione attiene alla particolare natura delle attribuzioni del Consiglio regionale, che costituiscono "esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita" attraverso l'esercizio di funzioni "in parte disciplinate dalla stessa Costituzione e in parte dalle altre fonti normative cui la prima rinvia". Anche se il nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari, quale definito dall'art. 121, secondo comma, della Costituzione, porta a considerare ad esso estranee, in via di principio, le funzioni di amministrazione attiva, la giurisprudenza di questa Corte è dell'avviso che, per i Consigli regionali, le attribuzioni costituzionalmente previste non si esauriscono in quelle legislative, ma ricomprendono anche quelle "di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autorganizzazione" (sentenza n. 70 del 1985). È così possibile individuare il presupposto sistematico della disposizione sull'immunità, con riguardo anche alle "altre funzioni" conferite al Consiglio "dalla Costituzione e dalle leggi", secondo la locuzione accolta dal già menzionato art. 121 della Costituzione. In definitiva, secondo quanto è dato evincere dai richiamati precedenti (per cui v. anche sentenza n. 69 del 1985), il criterio di delimitazione della insindacabilità dei consiglieri regionali sta nella fonte attributiva della funzione, e non nella forma degli atti, si che risultano garantite sotto tale aspetto anche le funzioni che, benché di natura amministrativa, sono assegnate al Consiglio regionale in via immediata e diretta dalle leggi dello Stato, avendo tuttavia presente che l'immunità non è diretta ad assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, ma si giustifica in quanto vale a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo (cfr. la già menzionata sentenza n. 70 del 1985). Da detti principi va desunta la soluzione del caso in esame. Proprio a salvaguardia dell'autonomia contabile e funzionale degli organi in questione la legge n. 853 del 1973, da un lato, ha previsto che per le esigenze funzionali dei Consigli regionali siano istituiti nel bilancio della regione appositi capitoli di spesa tra i quali è menzionato anche quello per attrezzature, mentre, dall'altro, ha escluso che gli atti amministrativi e di gestione dei fondi siano soggetti ai controlli ex art. 125 della Costituzione (vedi legge n. 853 del 1973 artt. 2 e 4, terzo comma). Il che comporta la riconducibilità all'art. 122, quarto comma, della Costituzione delle opinioni espresse e dei voti dati nell'ambito delle attività rivolte a fornire all'organo consiliare i



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma 16 e 17 giugno 2016  
Augusto Pessini - Regione Liguria  
Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e  
responsabilità penale e contabile

mezzi indispensabili per l'esercizio delle sue funzioni, con la doverosa precisazione, tuttavia, che non si tratta di una immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese. Per i motivi sopra indicati il concorso alla delibera oggetto del giudizio promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti - delibera concernente una spesa per attrezzature necessarie al funzionamento dell'organo regionale, rientrando come tale tra le spese contemplate dalla predetta legge n. 853 del 1973 - non è suscettibile di sindacato da parte del giudice contabile”.


Per molto tempo, e per molti consiglieri, a torto o a ragione, questa è stata probabilmente in sostanza l'altra componente determinante della linea interpretativa (anche solo tacitamente) ritenuta da seguire in materia di inerenza della spesa: come già visto, la valutazione delle esigenze obiettive proprie dei gruppi consiliari non si sarebbe potuta sindacare, se non per decisioni di spesa “manifestamente irragionevoli o arbitrarie”. In ogni caso, come chiarito dalla seconda sentenza citata, è stabilito che non spetta al giudice contabile sindacare “l'inerenza” della spesa quindi, tantomeno, potrebbe spettare farlo al giudice penale (salvo, appunto, manifesta irragionevolezza o arbitrarietà o evidente indirizzo all'accrescimento del patrimonio privato).

È evidente a tutti, se così fosse, la enorme distanza di una interpretazione di tal fatta con quella che sommariamente potrebbe nel caso riassumersi invece con l'idea che è legittimo, in termini di definizione dell'inerenza, solo ciò che è strettamente motivato e giustificato da una ragione ed una finalità istituzionale interna, cioè legata ai lavori parlamentari e non all'attività politico-istituzionale o politica esterna, debitamente documentata sul piano formale, fiscale e contabile, ma anche sul piano della dimostrazione puntuale ed altrettanto documentale del citato “legame” con la finalità richiamata. Dimostrazione del legame con la finalità, e definizione della medesima finalità, divenute altresì “sindacabilissime” da ogni tipo di giudice.

Spesso, naturalmente, l'equivoco sull'inerenza - al di là, quindi, delle patologie evidenti, palmari, consapevoli, che non riguardano la presente riflessione - si è innestato dove era oggettivamente più semplice che attecchisse. E cioè, sui concetti, di solito presenti in legge regionale, di “mandato popolare”, o “mandato rappresentativo” o “mandato elettorale” o simili, considerati senza alcun dubbio da molti consiglieri interni ai confini della legittima “finalità istituzionale”, nonché sulle tipologie di spesa che si richiamavano, in senso lato, al concetto di “spesa di rappresentanza” (tant'è che gran parte delle contestazioni, sia penali che amministrativo-contabili, riguardano ristorazioni, spese d'alloggio, ospitalità, viaggi, liberalità e simili) o di diffusione e pubblicizzazione dell'attività “istituzionale” del gruppo (e una parte delle contestazioni riguardano allora appunto spese per presenze televisive o radiofoniche, manifesti, convegni, stampati, giornali, pubblicità e simili).

Questa ricostruzione della possibile “effettiva percezione” del concetto di inerenza è, naturalmente, una iper-semplificazione, ma non è forse poi così lontana dalla realtà storica. In ogni caso, la linea interpretativa, si dica così, “estensiva” - ammesso e non concesso sia stata ricostruita con sufficiente fedeltà - giusta o sbagliata che fosse, si è dimostrata, come tutti sappiamo, da qualche tempo, foriera di molti guai, quindi, prudenzialmente da non riproporre senza una preventiva attenta riflessione. Insomma, il tema si è dimostrato talmente delicato che non è possibile avventurarsi di nuovo su



	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

questo terreno senza prima aver sgombrato il campo da tutte le possibili zone d'ombra ed incertezze, nonché dai conseguenti possibili equivoci latenti.

## **7) La responsabilità penale e amministrativo-contabile, il peculato e il danno erariale**

Come noto, la responsabilità penale è la condizione in cui si trova chi deve rispondere di comportamenti penalmente rilevanti, cioè rilevanti a sensi del codice penale. È una responsabilità personale, non solo nel significato minimo di divieto di responsabilità per fatto altrui, bensì nell'accezione, più pregnante, di fatto proprio e colpevole. Si suppone, cioè, che l'agente abbia posto in essere il fatto di reato almeno a titolo di colpa o, a maggior ragione, di dolo. E' esclusa, in linea di massima, l'imputazione di un reato a titolo di responsabilità oggettiva o preterintenzionale (fatte salve le sole eccezioni esplicitamente previste).


Sempre in estrema approssimazione, la responsabilità contabile si collega invece all'obbligo di rendiconto cui sono sottoposti tutti coloro che maneggiano denaro pubblico ed alla violazione dell'obbligo di restituzione di valori avuti in consegna. Sia il funzionario contabile di diritto (colui che agisce in base a norme) sia il contabile di fatto (colui che maneggia materialmente il denaro) sono infatti sottoposti al giudizio della Corte dei conti che utilizza il "rendimento del conto" (documento conclusivo il procedimento amministrativo, che accerta che via sia stato adempimento corretto dell'obbligo di amministrare). Più precisamente, anzi, ex art. 611 R.D. n. 827/1934, per "conto giudiziale" deve intendersi quel documento rappresentativo di fatti gestionali rientranti nella responsabilità dell'agente contabile prodotto alla Corte perché accerti giudizialmente la posizione debitoria o creditoria dell' agente stesso.

La responsabilità contabile è stata ritenuta dipendere da una gestione irregolare con danno sempre presunto, salvo che il contabile provi l'assenza di danno ed ottenga il discarico; avente natura processuale e non sostanziale, ovvero di tipo restitutorio o, diversamente, associata a quella amministrativa sul presupposto della violazione degli obblighi di servizio. Il che significa che l' agente contabile può essere soggetto al giudizio di conto in via necessaria, essendo la resa del conto obbligata per legge, nonché al giudizio di responsabilità eventualmente promosso dalla Procura Regionale della Corte dei conti.

Gli elementi costitutivi a base di detta responsabilità sono identici a quelli della responsabilità amministrativa, ossia: dolo o colpa grave, azione od omissione, danno, nesso causale, assenza di esimenti. Ma il relativo giudizio si incardina automaticamente e necessariamente, dato che la presentazione del conto costituisce l'agente della P.A. in giudizio.

La presunzione di colpa a carico dell'agente è suscettibile di sua prova contraria per caso fortuito, forza maggiore, perimento naturale della "res" ovvero perché egli abbia posto in essere ogni misura idonea al fine di serbare la "res" avuta in consegna evitandone il perimento od il deterioramento onde poter adempiere l'obbligo restitutorio scaturente dalla qualità di depositario ex art. 1766 c.c. e, ciò nonostante, il bene sia venuto meno.

Tuttavia, a parere di altri, è più corretto sostenere che trattasi di onere probatorio gravante sul depositario di dimostrare la non imputabilità con effetti liberatori dalla

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

obbligazione della perdita della detenzione ex art. 1780 c.c., piuttosto che di inversione dell'onere della prova.

Quindi, alla Procura contabile spetterebbe comprovare i fatti costitutivi della pretesa dedotta in giudizio e dell'inadempimento della prestazione, mentre al contabile incomberebbe la prova dei fatti impeditivi dell'esatto adempimento della obbligazione.

Comunque sia, i Presidenti dei gruppi consiliari, in ogni caso, sino ad oggi, anche in situazione come l'attuale di effettivo "trasferimento monetario" a loro favore, non sono stati ritenuti, dalla giurisprudenza competente, "agenti contabili".

I dipendenti della Pubblica Amministrazione possono poi incorrere, se arrecano un danno patrimoniale alla propria amministrazione, o ad un altro ente pubblico, nella responsabilità amministrativa. Si è visto che con l'espressione "responsabilità contabile" si intende in realtà la responsabilità di quei soggetti che, avendo avuto a vario titolo in consegna denaro, beni o altri valori pubblici, o, comunque avendone avuto la disponibilità materiale, non adempiano all'obbligo di restituzione che a loro incombe. Per "responsabilità amministrativa" si intende invece la responsabilità per i danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio. Affinché un soggetto possa essere chiamato a rispondere in sede di responsabilità amministrativa occorre che lo stesso, con una condotta dolosa o gravemente colposa collegata o comunque inerente al rapporto esistente con l'amministrazione, abbia causato un danno pubblico risarcibile che si ponga come conseguenza diretta e immediata di detta condotta. La principale differenza tra i due tipi di responsabilità, a parere di alcuni, starebbe probabilmente nel fatto che per la responsabilità amministrativa è la Procura della Corte dei conti a dover dimostrare la colpevolezza del presunto autore del danno all'erario, mentre per la responsabilità contabile tale colpevolezza si presume: si assisterebbe in questo caso, sostanzialmente, come visto in precedenza, appunto, all'inversione dell'onere della prova.

Occorre dunque certamente distinguere fra gestioni amministrative, da un lato, che non si traducono in materiale apprensione di denaro o di valori, bensì in un potere dispositivo di tali beni e che sono assoggettate a rendicontazione amministrativa resa alla P.A. di appartenenza e, dall'altro, gestioni contabili i cui agenti contabili hanno l'effettivo maneggio di pubblico denaro, ossia la concreta, specifica ed effettiva disponibilità materiale dei beni succitati (denaro, valori o materie) e che sono assoggettate al "conto giudiziale" di gestione da rendersi alla Corte dei conti.

Naturalmente, mentre ciò che supera il vaglio dell'azione penale e del reato non è detto non inciampi invece nella rete della magistratura contabile e del danno erariale, non è vero il contrario. E' parso opportuno, intanto, dovendo scegliere per economicità dei lavori, mettere a fuoco prima di tutto i problemi e le incertezze che possono nascere di fronte ad interpretazioni ed orientamenti nati e sviluppatasi nei tribunali penali. Come è ovvio, sapendo che, una volta risolte le possibili questioni penali, ne rimangono comunque aperte altre, potenzialmente, di fronte al giudice contabile, che dovranno essere meglio esaminate successivamente. Ma che, al contrario, se si apre un fronte penale, in questa materia è praticamente inevitabile che se ne apra un secondo di tipo contabile.

Dunque, tutto ciò premesso con riferimento alle responsabilità penale ed amministrativo-contabile astrattamente intese, il giudice penale, nella realtà, come fanno tutti gli italiani,



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma 16 e 17 giugno 2016  
Augusto Pessini - Regione Liguria  
Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e  
responsabilità penale e contabile

è intervenuto di recente in modo massiccio, pressoché in tutte le regioni, in materia di inerenza della spesa dei gruppi consiliari. Lo ha fatto, per la gran parte, a partire dal richiamo alla fattispecie di reato di “peculato”. L'articolo 314 del codice penale ne definisce così i contorni: “Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di danaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni. Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita.”

Si tratta, come si usa dire, di un reato “proprio”, cioè commesso da soggetto qualificato, pubblico, ancorché non esclusivo, potendo essere concretamente commesso anche da un estraneo, in accordo con soggetti pubblici. Il presupposto della condotta è il possesso o la disponibilità della cosa. Per possesso la dottrina pare concorde nel non considerarlo alla stregua del possesso civile, ma nel ritenerlo quale “potere di fatto” sul bene, direttamente collegato ai poteri e ai doveri funzionali dell'incarico ricoperto. L'affiancamento, poi, della “disponibilità” chiarisce che anche la possibilità di disporre della cosa (a prescindere dalla materiale detenzione) è idonea ad integrare, sussistenti gli altri elementi, il reato di peculato. Entrambi, infine, devono trovare la loro ragione nell'ufficio o nel servizio svolto dai soggetti pubblici.

Il requisito dell’“altruità”, come qualcuno scrive, ha sostituito quello dell'appartenenza, o meno, del bene alla P.A., che caratterizzava la previsione precedente. La norma in esame, infatti, ha assunto tale configurazione con la l. 26 aprile 1990, n. 86, che ha riunito in un'unica fattispecie le vecchie figure di peculato e di malversazione a danno di privati. Il peculato, infatti, in origine puniva il soggetto pubblico che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso di danaro o altra cosa mobile, appartenente alla P.A., se ne appropriava o la distraeva a profitto proprio o altrui, mentre la malversazione puniva la medesima condotta, però avente ad oggetto danaro o qualsiasi cosa non appartenente alla P.A.. Si tratta di un reato di mera condotta (si punisce direttamente il mero comportamento del soggetto, non necessariamente i suoi effetti) e, al pari dell'appropriazione indebita, viene punita l'appropriazione, intesa come il comportarsi *uti dominus* nei confronti del danaro o della cosa mobile posseduti. Il secondo comma disciplina la figura del peculato d'uso, introdotto dalla l. 26 aprile 1990, n. 86, che si caratterizza, appunto, per la temporaneità dell'uso e per l'immediata restituzione della cosa.

Anche fatta eccezione per i cosiddetti “patteggiamenti” o “applicazioni della pena su richiesta delle parti”, o “patteggiamenti sulla pena”, i quali sono procedimenti penali speciali disciplinati dal punto 45 dell'art. 2 della legge delega 16 febbraio 1987, n. 81, e risultano meno utili al nostro obiettivo, orientato a definire non situazioni singole ma punti certi e generali di diritto, molti processi, sia davanti al giudice penale che contabile, sono tuttora in corso e, quindi, o non vi sono le sentenze, oppure le stesse sono ancora ricorribili.

Inoltre, tra le sentenze (di primo grado, con giudizio abbreviato, di cui agli articoli 438 e seguenti del c.p.p., che si hanno a disposizione) alcune assolvono, mentre altre condannano, per fattispecie concrete, sostanzialmente, come esplicitato anche da alcune di esse, tra loro molto simili, se non identiche. Quindi, anche in questo caso, come per i



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma 16 e 17 giugno 2016  
Augusto Pessini - Regione Liguria  
Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e  
responsabilità penale e contabile

“patteggiamenti”, occorre decidere, per economia del lavoro, cosa può essere più utile analizzare maggiormente nel dettaglio e cosa meno.

Iniziando dalle pronunce assolutorie, si trae intanto utile spunto da una sentenza del Tribunale di Bologna, sezione G.I.P.. Alla luce delle disposizioni costituzionali che si occupano del Consiglio regionale e dell'esercizio della potestà legislativa riconosciuta alle Regioni, in sentenza si evidenzia che la costituzione dei gruppi consiliari corrisponde all'interesse pubblico di agevolare l'attività legislativa, sul modello di quanto avviene per i gruppi parlamentari della Repubblica. Considerato che l'attività legislativa viene sostenuta proprio attraverso il collegamento che gli eletti mantengono con il partito d'appartenenza e con i cittadini, la sentenza afferma che l'agire dei gruppi e dei suoi singoli componenti non può intendersi confinato all'interno della sede istituzionale, ma deve necessariamente comprendere le attività esterne che fungono da raccordo tra l'organo legislativo e la società e che hanno natura essenzialmente “politica”. Dunque, la sentenza afferma che il finanziamento riconosciuto ai gruppi consiliari tramite i contributi a carico del bilancio dell'assemblea regionale è finalizzato proprio “a garantire che siano soddisfatte le esigenze derivanti dall'agire politico dei gruppi” nonché “a rendere possibile l'azione politica dei singoli consiglieri che ne fanno parte”.

Secondo l'ipotesi d'accusa i consiglieri si erano in quel caso appropriati di denaro, la cui erogazione è prevista a titolo di contribuzione pubblica per il funzionamento e l'attività istituzionale dei gruppi consiliari ai sensi della legge regionale emiliano-romagnola in vigore all'epoca dei fatti, per spese che invece erano di carattere personale, nonché per spese riconducibili all'attività del partito di appartenenza. In particolare, i rimborsi oggetto di contestazione riguardavano, come spesso accade, servizi di ristorazione, alloggio, trasporto, pubblicità, partecipazione a programmi televisivi o radiofonici e consulenze.

Secondo il parere del giudice, invece, considerato che l'attività legislativa viene sostenuta proprio attraverso il collegamento che gli eletti mantengono con il partito d'appartenenza e con i cittadini, l'agire dei gruppi e dei suoi singoli componenti, come accennato, non può intendersi confinato “all'interno” della sede istituzionale, ma deve necessariamente comprendere le attività “esterne” che fungono da raccordo tra l'organo legislativo e la società e che hanno natura essenzialmente politica. La sentenza, dunque, afferma che il finanziamento riconosciuto ai gruppi consiliari è finalizzato proprio “a garantire che siano soddisfatte le esigenze derivanti dall'agire politico dei gruppi” nonché “a rendere possibile l'azione politica dei singoli consiglieri che ne fanno parte”.

Ciò premesso, il giudice sottolinea quindi “l'autonomia” riconosciuta a ciascun gruppo, sia di tipo organizzativo che gestionale, la quale “rappresenta il presupposto irrinunciabile che assicura l'esercizio effettivo del metodo democratico” e, nel contempo, induce necessariamente “l'impossibilità di tipizzare per singole voci di spesa tutte le variegate forme che può assumere l'agire degli eletti nel Consiglio regionale per divulgare e affermare l'orientamento politico e programmatico del gruppo di appartenenza”, al punto che è di fatto impossibile procedere per “categorizzazioni aprioristiche e come tali arbitrarie”.

Conclusivamente, il Tribunale di Bologna, preso atto che i fatti in contestazione non rivestivano il carattere di evidente e clamorosa condotta criminale (in particolare di appropriazione al patrimonio personale delle risorse erogate al gruppo, condotta pure



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma 16 e 17 giugno 2016  
Augusto Pessini - Regione Liguria  
Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e  
responsabilità penale e contabile

effettivamente constatata in altre specifiche ed individuate situazioni regionali) ma un carattere decisamente più “ordinario” (spese di ristorazione, buoni pasto, trasporti, affitti, ecc.) esclude che le spese effettuate e i rimborsi ottenuti da alcuni consiglieri possano avere integrato gli estremi del delitto di peculato di cui all'art. 314 c.p..

Ancora sul versante delle sentenze assolutorie, vale forse la pena citare un caso analogo realizzatosi nel Tribunale di Torino. Il ragionamento è per molti versi riconducibile a quello bolognese, in più, tuttavia, si sottolinea forse con maggior forza “come l'attività politica sia attività governata da amplissima discrezionalità, in grado massimo, tale da farla considerare non solo sorretta da discrezionalità, ma addirittura “libertà””.

In ultimo, si richiama una pronuncia del Tribunale di Trieste, in sede di G.U.P.. In essa, in estrema sintesi, cercando in particolare gli elementi ancora non evidenziati in questa breve ed estemporanea rassegna, si mette intanto in evidenza una forte componente “privatistica” nella natura dei gruppi e dei fondi dai medesimi gestiti, sottolineando le differenze tra contributi e stanziamenti di bilancio (“rigidi” nella gestione da parte delle strutture i secondi e molto più “elastici” nella gestione da parte dei consiglieri i primi). Inoltre, si mette in luce l'inevitabile ambiguità della disciplina in vigore (necessariamente contigua alla non incasellabile attività politica) e la percezione soggettiva dei consiglieri, in buona fede, delle regole che effettivamente presiedevano alle prassi gestionali (cioè contributi entrati in una gestione “privatistica” il cui utilizzo, inerente o meno, veniva sindacato solo in sede “politica”), molto diversa dalla ricostruzione *ex post* operata dalla pubblica accusa penale. Da ciò, il giudice conclude per l'inevitabile assenza dell'elemento del dolo al momento dei fatti e, quindi, per l'insussistenza del reato di peculato.

Le sentenze assolutorie, in linea di massima, si rifanno tuttavia in qualche modo (formalismi e specificità argomentative a parte) sostanzialmente, lo si sarà notato, nello sviluppo del loro ragionamento, anche ad una comune continuità rispetto ad una “linea interpretativa” dell'inerenza della spesa “più ampia”, quindi meno sindacabile, di cui si è accennato sopra (oltreché, naturalmente, ad alcuni altri elementi che si rifanno invece, come accennato, alla equivocità della normativa di riferimento, alla necessaria tassatività della previsione penale, alla natura privatistica dei gruppi e/o dei fondi da loro gestiti, alla discutibilità della presenza del possesso o della disponibilità, alla incertezza sulla presenza di veri atti appropriativi, alla assenza di dolo nei comportamenti tenuti dagli agenti, ecc. ecc.). Ma, si ripete, pur nelle differenze, in genere, condividono almeno, necessariamente, una interpretazione “ampia” dell'inerenza, caratterizzata da una limitata o limitatissima sindacabilità. Non si ritiene, quindi, particolarmente utile analizzarle ulteriormente nel dettaglio, in questa sede, che si caratterizza non tanto e non solo per un atteggiamento necessariamente prudenziale sulla materia oggetto d'esame, ma, soprattutto, per un atteggiamento, nel merito, finalizzato al contrario proprio a comprendere “se e come è mutato” l'orientamento interpretativo in materia di “inerenza”, che per molti anni è parso a molti acquisito e che invece, oggi, è stato radicalmente (anche qui, a torto o a ragione) posto in discussione prima da indagini, poi da rinvii a giudizio ed, infine, persino da sentenze di condanna (ancorché sempre appellabili, così come peraltro lo sono, ad oggi, anche quelle di assoluzione).

Quindi, passando ora al versante opposto, in alcune sentenze di condanna il ragionamento è, invece, più o meno, il seguente (per dare più unitarietà allo sviluppo dell'argomentazione, in sé un po' complessa, si segue in particolare una traccia già



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma 16 e 17 giugno 2016  
Augusto Pessini - Regione Liguria  
Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e  
responsabilità penale e contabile

ragionata e semplificata ricavabile da una articolata sentenza in un giudizio abbreviato di primo grado presso il Tribunale di Milano in sede di G.I.P.).

Muovendo al solito dal contesto normativo e dalle risultanze delle indagini preliminari il Pubblico Ministero contesta agli imputati l'appropriazione dei contributi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari mediante utilizzo dei medesimi per esigenze non contemplate dalla legislazione regionale e, pertanto, illegittimo ed ingiustificato, spesso anche in quanto privo di documentazione che riconduca previamente, esplicitamente e comprensibilmente alle finalità istituzionali sopra indicate.

Peraltro, come accennato, a seguito delle modifiche apportate alla norma ritenuta incriminatrice di cui all'art. 314 c.p., con la L. 26 aprile 1990, n. 86, l'origine o – se si preferisce – la natura pubblica o privata di denaro altrui e/o delle altre cose mobili altrui, che costituiscono l'oggetto materiale del peculato, sarebbe divenuta un dato irrilevante ai fini del perfezionamento del reato, integrato dal fatto appropriativo di denaro o cosa mobile “altrui”, di pertinenza di qualunque soggetto giuridico, pubblico o privato, individuale o collettivo, e non più dal denaro o dalla cosa mobile “appartenente alla p.a.” secondo la previgente disciplina normativa.

Quindi, sulla base della normativa attualmente vigente (art. 314 c.p., come novellato nel 1990), gli elementi costitutivi che strutturano la fattispecie del peculato sarebbero rappresentati in sequenza: 1) dalla qualità di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio del soggetto agente (ciò che connota il peculato come un reato proprio); 2) dal possesso o dalla disponibilità da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio del denaro o altra cosa mobile “altrui”; 3) dalla possibilità per il soggetto agente di compiere atti dispositivi sull'altrui denaro o cosa mobile derivante da ragioni connesse all'ufficio o al servizio pubblici da lui svolti; 4) da atti di appropriazione di tale denaro o altra cosa mobile; 5) da dolo.

A parere di questi magistrati dell'accusa, la giurisprudenza di legittimità avrebbe già evidenziato come spetti la qualifica di pubblico ufficiale al presidente di un gruppo consiliare regionale, in quanto, nel suo ruolo, partecipa alle modalità progettuali ed attuative della funzione legislativa regionale, nonché alla procedura di controllo del vincolo di destinazione dei contributi erogati al gruppo consiliare dall'ente regionale (Cass., Sez. VI, 3.12.2012, n. 49976, Fiorito, Rv. 254033), o – e domani, a maggior ragione, fatte salve le diverse conseguenze procedurali formali, ciò sarebbe riferibile ad un componente di ufficio di presidenza o ad un funzionario pubblico - imponendogli un obbligo di rendicontazione da esercitare attraverso una dettagliata relazione a sua firma sull'impiego dei fondi assegnati al gruppo da sottoporre al vaglio del Consiglio (seppure in forme diverse tra regione e regione). Quindi, il consigliere regionale (non vi sarebbe dubbio per un componente di ufficio di presidenza o un funzionario) non sarebbe estraneo all'ambito applicativo della nozione di pubblico ufficiale, essendo un pubblico amministratore per carica elettiva, che svolge una funzione legislativa.

Riprendendo poi il tema della natura giuridica del gruppo consiliare, di cui già al punto 5) della presente relazione, il ragionamento dell'accusa tende a ribadire che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno certamente affermato la natura ancipite (cioè con due teste, bifronte) del gruppo parlamentare, evidenziando che «nel quadro costituzionale vigente, vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma 16 e 17 giugno 2016  
Augusto Pessini - Regione Liguria  
Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e  
responsabilità penale e contabile

svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento (...); l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualità di soggetti privati» (Cass. Civ., SS.UU. 19.2.2004, n. 3335).

Anche le Sezioni Riunite della Corte dei conti, si aggiunge, richiamandosi a tale impostazione teorica, hanno statuito come «si devono distinguere, nella loro attività, due piani: uno squisitamente parlamentare in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento; l'altro, più strettamente, politico, che concerne il rapporto, “molto stretto ed in ultima istanza di subordinazione” del singolo gruppo con il partito di riferimento», precisando che «la definizione è calzante, in linea di massima, anche per i gruppi costituiti in seno all'Assemblea Regionale» (C. Conti, Sez. Riun., 30.7.2014, n. 29).


In tale prospettiva interpretativa i gruppi consiliari sono dunque organi dei Consigli Regionali che si connotano quale forma di raccordo tra i movimenti politici che hanno espresso i candidati eletti e l'attività del Consiglio Regionale, al fine di consentire il coordinamento dei lavori con le linee politiche che ciascun partito o movimento ha promosso. I gruppi consiliari sono, pertanto, al contempo, strutture interne all'assemblea regionale ed espressioni dei partiti politici.

Per inciso, la qualifica di pubblico ufficiale degli imputati non conseguirebbe alla risposta al quesito sulla persistente - in tutte le situazioni, o meno - natura giuridica pubblica del gruppo consiliare presente in una assemblea regionale.

I contributi stanziati dalle varie leggi regionali sarebbero, infatti, attribuiti ai consiglieri regionali espressamente ed esclusivamente al fine di garantire «il più efficace assolvimento del mandato consiliare» in relazione alle diverse e specifiche cause indicate dalle stesse norme regionali per le spese di formazione, aggiornamento, consulenze esterne occasionali, documentazione, rappresentanza, divulgazione, accesso e utilizzo delle nuove tecnologie, ecc. ecc..

La disciplina in esame, poi, vieterebbe, di solito espressamente, ai gruppi consiliari la erogazione ai consiglieri di contributi per attività politica (scelta, del resto, coerente con l'ordinamento generale che prevede una specifica regolamentazione del finanziamento ai partiti, peraltro penalmente sanzionata). Nella disciplina normativa, statuale e regionale, sarebbe, pertanto - a parere di diversa pubblica accusa e di alcuni giudici - chiara la distinzione tra attività istituzionale dei gruppi consiliari, quali espressione dell'organo assembleare, tutta interna, ed attività più strettamente politica (di derivazione partitica), anche esterna. Quindi, ciò risponderebbe positivamente alla prima domanda, relativa all'esistenza nel caso specifico della qualità di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio del soggetto agente (ciò che connota il peculato, come detto, come un reato proprio).

Si passa poi, nei giudizi esaminati, alla verifica del “possesso” o della “disponibilità”, da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, del denaro o altra cosa mobile “altrui” e dell'esistenza della possibilità, per il soggetto agente, di compiere atti dispositivi sull'altrui denaro o cosa mobile derivante da ragioni connesse all'ufficio o al servizio pubblici da lui svolti.


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

Da tale punto di vista, il ragionamento proposto è, più o meno, il seguente. Ai fini della sussistenza del delitto di peculato, non è necessario il “possesso” della somma oggetto della condotta appropriativa, essendo sufficiente la “disponibilità”. La nozione di disponibilità ricomprende, nella sua latitudine semantica, una vasta gamma di ipotesi e si riferisce indubbiamente a tutte quelle situazioni nelle quali, pur non avendo l'agente la materiale disponibilità del bene, ne possa disporre o conseguire la materiale detenzione in virtù della competenza del proprio ufficio. La stessa deve intendersi come comprensiva non solo della detenzione materiale della cosa, ma anche della sua disponibilità giuridica, nel senso che il soggetto agente deve essere in grado, mediante un atto dispositivo di sua competenza, o connesso a prassi e consuetudini invalse nell'ufficio, di inserirsi nel maneggio o nella disponibilità del danaro e di conseguire quanto poi costituisca oggetto di appropriazione. In tale ambito, pertanto, vengono in rilievo quei poteri giuridici che consentono all'agente, che pure sia privo del *corpus* del possesso, di esplicitare sulla cosa quegli stessi comportamenti, *uti dominus*, che vengono a sostanziare la condotta di appropriazione, elemento materiale del delitto di cui all'art. 314 c.p. Può, pertanto, acquistare rilevanza a tali effetti la particolare collocazione del dipendente pubblico, sotto il profilo gerarchico e funzionale, in cui egli si trova, nel senso che pur non avendo la disponibilità materiale della cosa, ha la possibilità di conseguirla, utilizzando la sua posizione (Cass., sez. VI, 16.2.1983, Parrilli, Rv. 157480).

Le escussioni dei responsabili delle procedure intese a consentire il rimborso dei singoli gruppi avrebbero a volte dimostrato che, nel silenzio della legge, non era previsto un iter autorizzativo, e/o una procedura interna ai singoli gruppi consiliari, che obbligasse i consiglieri regionali a giustificare la tipologia di spese che proponevano al rimborso. La erogazione del rimborso sarebbe avvenuta dunque esclusivamente sulla base della autodichiarazione del consigliere e della riproduzione degli scontrini o delle fatture relativi. In tale contesto, anche la presentazione di una richiesta di rimborso potrebbe assurgere ad atto dispositivo, in quanto finalizzata a rendere effettiva e concreta la (preesistente) disponibilità giuridica del fondo stanziato.

D'altra parte, si argomenta, anche dopo la novellazione operata dalla legge 26 aprile 1990, n. 86, nel delitto di peculato il concetto di “appropriazione” comprende anche la condotta di “distrazione”, in quanto imprimere alla cosa una “destinazione” diversa da quella consentita dal titolo del possesso significa esercitare su di essa poteri tipicamente proprietari e, quindi, impadronirsene (ex plurimis: Cass., Sez. VI, 4.6.2014, n. 25257, Pg. In proc. Cherchi ed altri, Rv. 260070). Il concetto di distrazione esprime, infatti, la deviazione dallo scopo prefissato e, pertanto, la destinazione dei beni patrimoniali, appartenenti alla pubblica amministrazione o ai privati, di cui il pubblico ufficiale ha il possesso o la disponibilità per ragione del suo servizio o ufficio per uno scopo diverso da quello dovuto. L'elemento materiale della distrazione dovrebbe ritenersi sussistente per il solo fatto della destinazione ad uno scopo diverso da quello prestabilito, anche se di interesse pubblico. La giurisprudenza di legittimità ha reiteratamente affermato, con un orientamento incontrastato e risalente, che la distrazione sussiste se la cosa viene destinata ad un pubblico interesse diverso da quello prescritto, anche qualora manchi un interesse personale. Secondo la costante ermeneusi della giurisprudenza di legittimità, del resto, in applicazione dei principi costituzionali in materia di spesa pubblica (artt. 81, 97, 100 Cost.) ogni tipo di spesa che sia così classificabile è sempre soggetta a controllo e



	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

l'attribuzione di somme deve essere conforme alle corrispondenti finalità istituzionali che ne regolano la attribuzione; da tali principi consegue un preciso obbligo di giustificazione della singola spesa rispetto alle finalità corrispondenti alle funzioni per i quali il potere di spesa è attribuito. Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità sussiste, pertanto, il delitto di peculato con riferimento alla utilizzazione di danaro pubblico senza che sia data una giustificazione certa e puntuale del suo impiego per finalità strettamente corrispondenti alle specifiche attribuzioni e competenze istituzionali del soggetto che ne dispone, tenuto conto delle norme generali di contabilità pubblica e di quelle specificatamente previste dalla legge (Cass., Sez. VI, 14.5.2009, n. 23066, Provenzano, Rv. 244061).

Da tutto ciò si dedurrebbe, in sentenza, la presenza anche del penultimo elemento costitutivo che struttura la fattispecie del peculato, cioè la presenza di atti di appropriazione del denaro o altra cosa mobile.

Infine, il dolo. Il dolo generico consisterebbe nella coscienza e volontà di appropriarsi del denaro o della cosa mobile altrui dei quali il pubblico ufficiale abbia il possesso o, comunque, come visto, la disponibilità, per ragione del proprio ufficio. Sussisterebbe, dunque, allorché la condotta materiale del peculato consista nell'imprimere al denaro posseduto dal pubblico ufficiale una destinazione diversa e contrastante rispetto ai vincoli di scopo che caratterizzano e delimitano il titolo del possesso, indipendentemente dal perseguimento di una utilità personale.


A parere di alcuni di questi magistrati, la reiterazione di spese non riconducibili ai precetti di legge, l'insufficienza di una adeguata documentazione allegata ai giustificativi di spesa e l'utilizzo dei contributi ai gruppi consiliari quale forma di finanziamento all'attività politica inducono a ritenere dimostrato il dolo nel delitto di peculato.

Peraltro, in tale contesto, a maggior motivazione del deciso, viene sottolineato che i soggetti che esplicano professionalmente una determinata attività (i consiglieri ieri ma, domani, a maggior ragione, gli amministratori degli uffici di presidenza e, ancor di più, i funzionari e i dirigenti pubblici) rispondono anche in virtù della *culpa levis* nello svolgimento dell'indagine giuridica. Per la scusabilità dell'ignoranza e dell'errore, inoltre, occorrerebbe che da un comportamento degli organi amministrativi o da un complessivo pacifico orientamento giurisprudenziale venga tratto il convincimento della correttezza dell'interpretazione e, conseguentemente, della liceità del comportamento tenuto (Cass., VI, 30.6.1994, n. 10458). Infine, non è sufficiente a tale scopo un comportamento passivo, essendo necessaria una verifica dello stato della legislazione nazionale e regionale in materia, accertando le interpretazioni della giurisprudenza contabile e penale, consultando esperti in materia, ecc., al fine di adeguarsi all'ordinamento giuridico.

Cioè, quel che in questa sede, effettivamente, si tenta appunto di fare, seppure, come visto, con non poche difficoltà.

\*\*\*\*\*

Si confida, con il presente contributo, di avere in qualche modo partecipato positivamente allo sforzo collettivo di individuare, se non delle risposte, almeno alcune domande utili, in materia di responsabilità penale e contabile e suo collegamento con il

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

tema dell'inerenza della spesa dei gruppi consiliari - seppure purtroppo, inevitabilmente, a partire dalle note vicende degli ultimi anni - in un momento come questo, che si presenta delicato anche perché, forse, alle soglie di una possibile modifica costituzionale decisamente rilevante per la materia.

\*\*\*\*\*

**(nota 1)**

**Il tema degli acquisti realizzati da un'amministrazione pubblica presuppone il rispetto di principi e procedure e l'adozione di istituti individuati dalle norme di riferimento, come di seguito sintetizzati, peraltro soltanto negli elementi essenziali. Si tratta, quindi, di tenerne debitamente conto nell'ipotesi di "trasferimento" in capo alle strutture dei compiti di acquisizione di beni e servizi per le esigenze, "interne" ed "esterne", dei gruppi consiliari.**

**1. I contratti di appalto delle Amministrazioni pubbliche, in quanto adottati dalle medesime**

Il Codice degli appalti, di cui al d.lgs. 50/2016, disciplina i contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione (come dispone l'articolo 1).

Secondo l'art. 3 (Definizioni) del citato decreto:


*" Ai fini del presente codice si intende per:*

- a) «amministrazioni aggiudicatrici», le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti;*
- b) «autorità governative centrali», le amministrazioni aggiudicatrici che figurano nell'allegato III e i soggetti giuridici loro succeduti;*
- c) «amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali»: tutte le amministrazioni aggiudicatrici che non sono autorità governative centrali;*
- d) «organismi di diritto pubblico», qualsiasi organismo, anche in forma societaria il cui elenco non tassativo è contenuto nell'allegato IV":*

**2. I principi da rispettare negli acquisti**

Da quanto sopra si desume che per le acquisizioni di beni e servizi, nonché di lavori, le amministrazioni pubbliche, tra cui la Regione, devono adottare la disciplina del codice degli appalti, secondo i seguenti principi di cui all'art. 30:

*"1. L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice" .*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

### **3. Le procedure tassativamente previste**

Le procedure - così come i criteri - per addivenire all'individuazione del miglior offerente sono indicate tassativamente, come prevedono le disposizioni europee, e non ne possono essere adottate ulteriori e diverse, come prevede, infatti, l'art. 59:

*“Nell'aggiudicazione di appalti pubblici, le stazioni appaltanti utilizzano le procedure aperte o ristrette, previa pubblicazione di un bando o avviso di indizione di gara. Esse possono altresì utilizzare il partenariato per l'innovazione quando sussistono i presupposti previsti dall'articolo 65, la procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo quando sussistono i presupposti previsti dal comma 2 e la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara quando sussistono i presupposti previsti dall'articolo 63”.*

### **4. Le norme sul procedimento amministrativo: la motivazione all'acquisto e l'individuazione della responsabilità**

L'attività di acquisizione soggiace naturalmente alle disposizioni della legge 241/90, che, tra l'altro, prevede che ogni provvedimento amministrativo indichi la motivazione con i relativi presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria (art.3)

Inoltre, come noto, la norma citata - norma di principio - impone che per ciascun tipo di procedimento sia individuata l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

### **5. La programmazione degli acquisti**

Gli acquisti presuppongono un'attività, imprescindibile, di programmazione: le amministrazioni aggiudicatrici pongono infatti in essere un programma biennale degli acquisti di beni e servizi ed un programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali.

E', inoltre, previsto un piano annuale degli acquisti, quale fotografia del fabbisogno annuale.

### **6. Disposizioni comuni nell'ambito della procedura esperita**


Ogni procedura, tra l'altro, presuppone l'adempimento di azioni rivolte: alla digitalizzazione, all'adozione di clausole sociali, al rispetto di regole specifiche per la diffusione delle comunicazioni, al rispetto di termini e modalità in tema di accesso e riservatezza, all'adozione di programmi di razionalizzazione - sin dalla finanziaria 2000 - con l'obiettivo di ottimizzare gli acquisti pubblici di beni e servizi anche mediante: Convenzioni, Mercato Elettronico, Accordi quadro, sistemi di e-Procurement.

### **7. Controlli sugli operatori economici**

L'Amministrazione non può contrarre con soggetti che hanno commesso reati come indicati nell'art. 80 del Codice degli appalti. Si tratta di reati commessi contro la P.A, in materia di sicurezza, di inadempienza contributiva o fiscale, reati connessi ad infiltrazione mafiosa, ecc. Tali condizioni di inesistenza devono naturalmente essere verificati prima dell'aggiudicazione (e, talvolta, verificati anche durante la vita del contratto).

### **8. I tempi di un procedimento di acquisto**

Le procedure di affidamento dei contratti pubblici hanno luogo nel rispetto degli atti di programmazione delle stazioni appaltanti. Prima dell'avvio delle procedure di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

affidamento dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti, in conformità ai propri ordinamenti, decretano o determinano di contrarre, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

L'aggiudicazione diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti e la stipulazione del contratto di appalto ha luogo entro i successivi sessanta giorni.

L'esecuzione d'urgenza è ammessa esclusivamente nelle ipotesi di eventi oggettivamente imprevedibili, per ovviare a situazioni di pericolo per persone, animali o cose, ovvero per l'igiene e la salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale, ovvero nei casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti comunitari.

Il contratto non può comunque essere stipulato prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione.

\*\*\*\*\*

(nota 2)

**Il tema delle acquisizioni di personale - assunzioni - realizzate da un'amministrazione pubblica presuppone il rispetto di limiti, principi, procedure e l'adozione di istituti individuati dalle norme di riferimento, peraltro estremamente stratificate e complesse. Di seguito si sintetizzano, ad esempio, le disposizioni e le interpretazioni riguardanti i limiti di spesa generali in materia di assunzione di personale e quelli specifici riferiti ai tempi determinati. Si tratta, quindi, di tenerne debitamente conto nell'ipotesi di "trasferimento" in capo alle strutture dei compiti di acquisizione di personale (assunzioni) per le esigenze, "interne" ed "esterne", dei gruppi consiliari.**


#### **1) Condizioni generali per procedere alle assunzioni.**

Si tratta di vincoli di bilancio o ostacoli normativi che implicano il divieto assoluto di assunzioni.

Permangono i vincoli assoluti alle assunzioni derivanti dal mancato rispetto dell'obbligo alla riduzione della spesa del personale previsto dall' art. 1, comma 557, L. 296/2006, come riscritto dall'art. 14, comma 7, del D.L. n. 78/2010, nonché il divieto assoluto di assunzioni previsto per gli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno previsto dagli artt. 77-bis del D.L. 112/2008, 31 della L. 183/2011 e 4-ter della L. 44/2012.

Permane il blocco delle assunzioni associato al processo di ricollocazione del personale delle Province – Aree Metropolitane previsto dai commi n. 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190; tuttavia, la legge di stabilità 2016, al comma 234, ha previsto, per gli enti di cui ai commi 424 e 425, la possibilità di ripristinare le ordinarie facoltà di assunzione non appena il portale della mobilità abbia reso noto il completamento della predetta ricollocazione nel relativo ambito regionale. Non è chiaro, però, se tale evenienza "liberi" le amministrazioni locali anche dall'onere di dover comunque procedere, prima di iniziare l'iter ordinario per nuove assunzioni, ad una verifica della presenza di profili soprannumerari in altre regioni.

Dal blocco legato al processo di ricollocazione del personale delle Province – Aree Metropolitane sono sottratte le assunzioni per "i profili infungibili", ossia per profili che

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

non risultino presenti tra gli elenchi dei soprannumerari e non acquisibili attraverso ordinari processi di aggiornamento professionale (si veda la delibera 19/2015 della Corte dei conti - sezione Autonomie).

Limiti specifici alle assunzioni a tempo indeterminato.

Si tratta di limiti che riducono la capacità degli enti di assumere. La legge di stabilità 2016 è intervenuta sulle previsioni normative precedenti fissandone di nuovi.

Il comma 228 fissa per Regioni e Enti locali la possibilità di procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno di quegli anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente.

Tuttavia, ai soli fini dell'attuazione del processo di mobilità del personale di Province - Aree Metropolitane, si applicano le percentuali previste dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ossia l'80 per cento nel 2016 e 2017 e il 100 per cento nel 2018.

La norma, così formulata, sembrerebbe entrare in contraddizione con la previsione del comma 424 della legge 190/2015, secondo periodo, là dove prevedeva, anche per l'anno 2016, la copertura fino al 100 per cento del *turnover* in caso di ricollocazione del personale soprannumerario delle province.

## 2. Limiti specifici alle assunzioni a tempo determinato

I vincoli all'assunzione di personale a tempo determinato, in somministrazione e co.co.co previsti all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni - in particolare, il tetto della spesa per questo tipo di rapporti di lavoro, che non può superare il 50% di quella sostenuta nel 2009 - permangono per i soli enti che non siano in regola con gli obblighi di riduzione della spesa del personale previsti dai commi 557 e 562 della L. 296/2006, per tutti gli altri resta solo il tetto della spesa complessiva sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità.

N.B.

A partire dal 1/1/2017 anche le pubbliche amministrazioni non potranno più procedere alla stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa.


Per quanto concerne la sottoscrizione di contratti a tempo determinato le pubbliche amministrazioni soggiacciono al divieto generale di reiterazione di contratti a termine, non sussistendo deroghe esplicite al limite generale dei 36 mesi, ribadito nelle disposizioni del D.lgs. 165/2001 riguardanti le assunzioni a tempo determinato (art. 36).

Sussistono i limiti generali posti dall'art. 7 del succitato D.lgs. 165/2001 per il ricorso ad attività consulenziali o di studio, unitamente al limite del 20% della spesa sostenuta nel 2009 per analoghe finalità.

Per comodità di chi legge, si allega:

Art. 1, commi 557 e seguenti della L. 296/2006

557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.


557-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'*articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

557-ter. In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'*art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133*.

557-quater. Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

Art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, nel testo attualmente vigente

28. A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma 16 e 17 giugno 2016 Augusto Pessini - Regione Liguria Inerenza della spesa per i gruppi consiliari regionali e responsabilità penale e contabile
---	---	--

Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (95), per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'*articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296*, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'art. 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011, il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

### 3. Cfr. anche:

- Deliberazione 16/2016 sezione autonomie della Corte dei conti.
- Circolare MEF 12/2016 illustrativa dei vincoli generali in materia di razionalizzazione della spesa pubblica.