

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai seguenti magistrati:

Arturo MARTUCCI di SCARFIZZI	Presidente
Stefano IMPERIALI	Consigliere
Tommaso MIELE	Consigliere relatore
Angela SILVERI	Consigliere
Rossella SCERBO	Consigliere
Giuseppina MAIO	Consigliere
Elena TOMASSINI	Consigliere

ha emanato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sulla questione di massima iscritta al n. **355/SR/QM** del registro di Segreteria delle Sezioni riunite, promosso dal Presidente della Corte dei conti con atto di deferimento del 18 giugno 2013, adottato ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come modificato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, e depositato in pari data, articolata nei seguenti distinti, ma connessi, quesiti:

“a) se sia attivabile, anche alla luce dei principi recati dall’articolo 122 Cost. e delle nuove disposizioni dettate dall’articolo 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, il giudizio di conto relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853;

b) per l’eventualità di risposta positiva al quesito sub a), quali siano, anche da punto di vista procedimentale, i rapporti intercorrenti tra il giudizio di conto innanzi la Sezione giurisdizionale e l’esame del rendiconto innanzi la Sezione di controllo, di cui all’art. 1, comma 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213”;

Vista l’ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 16 del 18 dicembre 2013 ORDP-UOPROT-P, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha individuato i criteri per la composizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti per l’anno 2014;

Vista l’ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 2 del 17 gennaio 2014 ORDP-UOPROT-P, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha determinato, per l’anno 2014, la composizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, di controllo, deliberante e consultiva;

Visti il decreto presidenziale n. 42 del 17 marzo 2014 con il quale sono stati costituiti i Collegi delle Sezioni riunite per le udienze che avranno luogo nei mesi da aprile a giugno 2014, l’ordinanza del Presidente della

Corte dei conti n. 66 del 19 maggio 2014 con il quale è stato modificato il Collegio delle Sezioni riunite per l'udienza odierna, nonché decreto di fissazione d'udienza e di nomina del relatore;

Visti tutti gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi all'udienza del 28 maggio 2014, con l'assistenza della Segretaria Maria Elvira Addonizio, il Consigliere relatore, dott. Tommaso Miele, e il Pubblico Ministero nella persona del Vice Proc. gen. dott. Antonio Buccarelli; assenti, non costituite e non rappresentate altre parti.

Ritenuto in

F A T T O

1. Con atto del 18 giugno 2013, depositato in Segreteria in pari data e ritualmente notificato al Presidente *pro-tempore* del Gruppo consiliare "Popolo della Libertà" del Consiglio regionale della Regione Lazio, e comunicato al Presidente della Regione Lazio, ai Presidenti di tutte le Sezioni giurisdizionali regionali, ai Presidenti di tutte le Sezioni d'appello, e al Procuratore generale della Corte dei conti, il Presidente della Corte dei conti ha deferito a queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, una questione di massima articolata nei seguenti distinti, ma connessi, quesiti:

"a) se sia attivabile, anche alla luce dei principi recati dall'articolo 122 Cost. e delle nuove disposizioni dettate dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, il giudizio di conto relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853;

b) per l'eventualità di risposta positiva al quesito sub a), quali siano, anche da punto di vista procedimentale, i rapporti intercorrenti tra il giudizio di conto innanzi la Sezione giurisdizionale e l'esame del rendiconto innanzi la Sezione di controllo, di cui all'art. 1, comma 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213".

2. Espone il Presidente della Corte remittente che *"in data 19 ottobre 2012 la Procura regionale del Lazio (della Corte dei conti) ha presentato istanza per resa di conto, relativa ai fondi regionali erogati nel periodo giugno 2010 – giugno 2012 a titolo di contributo previsto dagli artt. 3 e 3-bis della legge regionale 15 marzo 1973, n. 6, e accreditati sul c/c bancario intestato al Gruppo consiliare "Popolo della Libertà". Le norme predette – osserva il remittente – hanno individuato specifiche finalità ed oggetti di spesa, legati al funzionamento dei Gruppi consiliari; in particolare, i fondi sono erogati per le spese: 1) di funzionamento (art. 3); 2) di aggiornamento (art. 3-bis); di studio e documentazione (art. 3-bis); 4) di diffusione tra la società civile della conoscenza dell'attività dei Gruppi consiliari, anche al fine di promuoverne la partecipazione (art. 3-bis). In relazione a tali spese – rileva il remittente – l'art. 4 della medesima legge regionale n. 6/1973 prevede che "entro il mese di febbraio di ogni anno i presidenti dei Gruppi consiliari inviano al Comitato regionale di controllo contabile una relazione dettagliata sull'impiego dei fondi erogati. Il mancato adempimento di tale prescrizione determina l'automatica sospensione del contributo". Circa la ricorrenza dei requisiti ed elementi per la sottoposizione al giudizio della Corte, - espone ancora il remittente – il Procuratore ha ricordato che la Corte costituzionale ha avuto modo di "(..) auspicare che il conferimento di contributi finanziari e di altri mezzi utilizzabili per lo svolgimento dei compiti dei Gruppi consiliari sia sottoposto a forme di controllo più severe e più efficaci di quelle attualmente previste, le quali, pur nel rispetto delle imprescindibili esigenze di autonomia garantite ai Gruppi consiliari, siano soprattutto dirette ad assicurare che i mezzi apprestati vengano utilizzati per le finalità effettivamente indicate dalla legge" (cfr. Corte cost., sent. 22 dicembre 1988, n. 1130)" (cfr. pagg. 1 e 2 atto di deferimento).*

Riferisce ancora il Presidente della Corte remittente che *“con decreto n. 1/2012, relativo al giudizio iscritto al n. 72162, la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio ha accolto l’istanza presentata dalla Procura regionale, ritenendo che sussistano i presupposti giuridici per l’obbligo della resa del conto. In seguito a tale decreto, i conti in questione risultano essere stati depositati presso la segreteria della Sezione giurisdizionale per il Lazio. In particolare, - espone ancora il Presidente remittente - in linea con quanto sostenuto dalla Procura, sarebbe indubbia la natura pubblica del Gruppo consiliare, delle risorse finanziarie gestite e l’effettiva loro disponibilità e maneggio, nonché l’obbligo di destinazione dei contributi percepiti alle finalità fissate dalla legge. Di conseguenza, è stato assegnato al Gruppo consiliare, in persona del Presidente pro-tempore, il termine di 90 giorni dalla notifica del decreto per il deposito, presso la segreteria della Sezione giurisdizionale, dei conti giudiziari di cui innanzi”* (cfr. pagg. 1-2 atto di deferimento).

3. In relazione a tali circostanze, il Presidente della Corte dei conti, nel ritenere che *“alla luce delle norme, anche costituzionali, in vigore, come interpretate dalla giurisprudenza in materia, può sorgere qualche dubbio sulla correttezza dell’interpretazione di cui all’iniziativa assunta dal Pubblico Ministero regionale e al successivo decreto della Sezione giurisdizionale per il Lazio”*, ha deferito la prospettata questione di massima a queste Sezioni riunite, ai sensi e per gli effetti di cui al citato art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall’art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, articolata nei distinti, ma connessi, quesiti summenzionati.

4. A sostegno del deferimento il Presidente della Corte dei conti, nel rilevare che la richiesta di sottoporre a giudizio di conto i rendiconti del Consiglio regionale è stata oggetto di una specifica pronuncia della Corte costituzionale, e precisamente, la sentenza 25 luglio 2001, n. 292, ricorda che in tale occasione il Giudice delle leggi ha precisato che *“spetta alla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Trentino-Alto Adige, prescrivere all’agente contabile del Consiglio della Regione Trentino-Alto Adige e all’agente contabile del Consiglio della Provincia autonoma di Trento il termine per la presentazione dei conti relativi alla propria gestione, al fine della instaurazione dei relativi giudizi di conto. L’esenzione dalla giurisdizione contabile in favore di specifici organi della Regione e delle Province - ha affermato il Giudice delle leggi - costituirebbe, infatti, un’eccezione non consentita, poiché non trova fondamento in norme costituzionali o di attuazione statutaria; non sussistono, d’altro canto, ragioni giustificatrici di un’estensione ai consigli regionali della deroga alla giurisdizione contabile, operata nei confronti, tra gli altri, delle Camere del Parlamento, data la riconosciuta non assimilabilità delle assemblee elettive regionali alle assemblee parlamentari, né può essere invocata la prerogativa dell’insindacabilità dei voti e delle opinioni espresse dai consiglieri regionali e provinciali, in ordine ad attività di soggetti, quali gli agenti contabili, distinti dai componenti dei consigli regionali e provinciali e affatto estranei alle prerogative che assistono costoro (..)”* (cfr. pag. 3 atto di deferimento).

4.1. Rileva ancora il Presidente della Corte dei conti remittente che *“più in generale, il tema del giudizio di conto incontra in questo caso quello, assai delicato, dell’immunità riconosciuta dall’art. 122, comma 4, della Costituzione ai componenti del Consiglio regionale “per le opinioni espresse e i voti dati nell’esercizio delle proprie funzioni”. Tale immunità, - osserva il remittente - per costante giurisprudenza costituzionale, non è assoluta e di regola non copre le funzioni di mera amministrazione attiva, perché secondo la Costituzione esse non rientrano nelle attribuzioni tipiche del Consiglio, bensì in quelle della Giunta e del Presidente della Giunta regionale (artt. 121, commi 3 e 4) e costituiscono estrinsecazione non già di autonomia costituzionale di organi rappresentativi, bensì di discrezionalità amministrativa (cfr. Corte cost., sentenze nn. 81/1975, 69/1985, 70/1985, 392/1999 e 289/1997). Proprio in tale ottica, - osserva sempre il remittente - la legge statale n. 853/1973, recante “Autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario”, nell’attribuire poteri di spesa ai consigli regionali, ha determinato una sfera di immunità per le (sole) spese riconducibili alle previsioni legali (artt. 1, 2 e 4). Peraltro, anche laddove l’esercizio di funzioni amministrative trovi fondamento in una legge statale, ciò non determina ipso facto una immunità assoluta dei Consigli regionali, in quanto essa non copre gli atti che non siano riconducibili alla sfera di autonomia -*

legislativa, di indirizzo politico, di controllo, organizzativa - propria di tali organi: l'immunità, infatti, non tende a garantire un privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze di altri organi le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia consiliare (cfr. Corte cost., sentenze nn. 69/1985, 289/1997 e 392/1999, già ricordate)" (cfr. pagg. 3 e 4 atto di deferimento).

Lo stesso remittente ricorda, poi, come *"la giurisprudenza della Corte dei conti ha naturalmente seguito tali indicazioni, affermando l'immunità per gli atti amministrativi, qualora essi siano riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia organizzativa dei Consigli regionali (cfr. Corte dei conti, Sez. III app., n. 40/2001; Corte dei conti, Sez. I app., n. 79/1999 e n. 186/1999; Corte dei conti, Sez. app. Reg. Sicilia, n. 103/2000), ed affermando, viceversa, che non vi sia immunità ove l'atto esorbits dalle attribuzioni proprie del Consiglio, ovvero esorbiti dal potere di autorganizzazione suo proprio (cfr., in tal senso, Corte dei conti, Sez. III app., n.48/2005 e Corte dei conti, Sez. I app., n. 79/1999, in una fattispecie relativa alla stipula di contratti per il pagamento di mutui; nonché, da ultimo, Corte dei conti, Sez. I app., 7 marzo 2013, n. 190, con la quale è stata esclusa l'insindacabilità dell'atto di conferimento di un incarico di consulenza da parte dei componenti dell'Ufficio di Presidenza di un Consiglio regionale, anche alla luce delle nuove disposizioni in materia, recate dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174)" (cfr. pag. 4 atto di deferimento).*

4.2. Lo stesso Presidente remittente ricorda, tuttavia, come *"con particolare riferimento ai giudizi sui conti, di cui agli artt. 13 e 44 del t.u. n. 1214/1934, occorre però rilevare che la stessa sentenza del Giudice delle leggi n. 292/2001 citata, quando ha affermato la giurisdizione contabile sui rendiconti dei consigli regionali, non ha mancato di evidenziare che in quel caso non poteva essere invocata la prerogativa dell'insindacabilità dei voti e delle opinioni dei consiglieri regionali, perché si trattava dell'attività "(..) di soggetti, quali gli agenti contabili, distinti dai componenti dei consigli regionali e provinciali e affatto estranei alle prerogative che assistono costoro" (nella specie, l'Istituto di credito tesoriere)". Pertanto, - osserva ancora il remittente - anche se resta ferma, in via generale, la giurisdizione sui conti (anche) dei Consigli regionali, sembra dubbio se possa individuarsi nel Presidente pro-tempore di un gruppo consiliare (il quale non può che essere un componente dello stesso Consiglio regionale) il destinatario dell'obbligo di rendicontazione, perché ciò potrebbe non risultare compatibile con il limite di insindacabilità di cui al citato articolo 122 Cost., come interpretato dalla giurisprudenza prima ricordata" (cfr. pagg. 4 e 5 atto di deferimento).*

4.3. Sempre a sostegno del deferimento della prospettata questione di massima il Presidente della Corte dei conti osserva, poi, che *"oltre a ciò, vanno considerate le stesse norme recenti, prima richiamate, di cui al d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012, che, all'art. 1, commi 9 e seguenti, ha stabilito, in particolare, che i vari Gruppi consiliari regionali sono tenuti a redigere appositi rendiconti, strutturati secondo linee-guida predisposte dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome (e recepite con DPCM) e sono assoggettati a specifici controlli delle relative spese e, sopra tutto, a specifiche sanzioni, atteso che, ai sensi dell'art. 1, comma 11, "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", che "(..) nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale", e che "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" (art. 1, comma 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012)" (cfr. pag. 5 atto di deferimento).*

In definitiva, lo stesso remittente rileva che *"pur senza recare specifiche innovazioni, sul punto, alle norme in materia di conti giudiziali (si parla infatti di rendiconti d'esercizio), la riforma di cui al d.l. n. 174/2012 ha comunque introdotto, con riferimento ai Consigli regionali, meccanismi, fasi procedurali, e misure per numerosi profili non compatibili con il "modello legale tipizzato" dell'ordinario giudizio di conto, con*

un'espressa competenza cognitiva della Sezione di controllo (e non della Sezione giurisdizionale)”, con la conseguenza che “(..) può ragionevolmente ritenersi che le nuove norme, nell'introdurre specifiche (e speciali) forme di riscontro sulle spese della politica locale, con le relative sanzioni, offrano un qualche supporto alle precedenti perplessità circa l'assoggettamento alla resa del conto per i componenti del Consiglio regionale, proprio perché le su dette “spese della politica” regionale sono comunque soggette a tale diverso regime tutorio da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Sulla scorta di tali considerazioni, - osserva il Presidente della Corte dei conti remittente - appare dubbia la correttezza dell'interpretazione fatta propria dalla Sezione giurisdizionale regionale del Lazio e si appalesa necessario, di conseguenza, un chiarimento, da parte dell'organo nomofilattico a ciò deputato, in ordine a tutta la complessa problematica innanzi esposta, e cioè: se sia attivabile, anche alla luce dei principi recati dall'articolo 122 Cost. e delle nuove disposizioni dettate dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012, il giudizio di conto relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali (..)” (cfr. pag. 6 atto di deferimento).

4.4. *In punto di ammissibilità della deferita questione di massima il Presidente remittente ricorda preliminarmente che “(..) il quadro di riferimento normativo è rappresentato dall'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, il quale dispone, nella sua attuale formulazione, che “le Sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del Procuratore generale. Il Presidente della Corte dei conti può disporre che le Sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione in diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza. Se la Sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio””. In sostanza, - rileva il remittente - vengono individuati dal legislatore due distinti procedimenti di deferimento alle Sezioni riunite delle questioni di massima; il primo - quello già disciplinato dall'originaria formulazione del comma 7 sopra ricordato - attivabile a cura dei Giudici di merito (“sezioni giurisdizionali centrali o regionali”), cui la legge del 2009 ha aggiunto l'ulteriore possibilità che anche il Presidente della Corte disponga che le medesime Sezioni riunite si pronuncino “sui giudizi che presentano una questione in diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza”. In tutte e due i casi, - afferma il remittente - il deferimento è volto a conseguire una pronuncia incidentale delle Sezioni riunite ed il principio in diritto stabilito assume carattere generale cogente per tutti i Giudici di primo e secondo grado che siano chiamati a decidere in controversie nelle quali quel principio risulti direttamente rilevante ed applicabile (cfr. Corte dei conti, Sez. riun., 23 aprile 2010, n. 4/QM). Nel caso di specie, - osserva ancora il remittente - tutte le circostanze menzionate in precedenza configurano ed integrano, ad ogni effetto, i presupposti statuiti con la novella di cui all'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009 citata, affinché il Presidente della Corte dei conti possa essere ritenuto legittimato, sotto il profilo soggettivo e sotto quello oggettivo, a deferire alle Sezioni riunite questioni di massima in ordine alle quali pronunciare principi di diritto” (cfr. pagg. 6 e 7 atto di deferimento).*

A parere del Presidente della Corte remittente “sussistono infatti e ricorrono simultaneamente: a) la pendenza di vari giudizi, in corso presso la Sezione giurisdizionale Lazio; b) la particolare complessità interpretativa della normativa in materia di resa del conto, specie alla luce delle sopravvenute norme, del tutto nuove, recate dall'art. 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012, con conseguente necessità di un coordinamento tra le diverse fonti normative e la fissazione dei reciproci limiti (..). Ciò posto, - prosegue il remittente - può essere data senz'altro per pacifica la rilevanza delle questioni deferite per i giudizi a quibus, sopra indicati, in quanto non possono esservi dubbi sulla sussistenza di un rapporto di pregiudizialità tra la soluzione delle problematiche di diritto sopra indicate ed il prosieguo dei giudizi pendenti, nel senso cioè che tutti quei giudizi non possono essere decisi indipendentemente dal

chiarimento circa l'esatta interpretazione delle normative innanzi indicate" (cfr. pagg. 7 e 8 atto di deferimento).

4.5. Sempre in punto di ammissibilità, il Presidente della Corte dei conti remittente ritiene che *"effettivamente, le problematiche in esame siano di non semplice soluzione"*, ricordando, al riguardo, come *"circa l'assenza, per il momento, di ipotesi di contrasto di giurisprudenza in materia, è il caso di evidenziare che la pregressa giurisprudenza delle Sezioni riunite Corte dei conti - nel vigore di un assetto normativo diverso rispetto alla novella di cui all'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009 e, quindi, ben prima dell'oggettivo potenziamento che il legislatore ha, in tal maniera, apportato alla funzione nomofilattica intestata alle Sezioni medesime - non ha mancato di cogliere, nello svolgere lo scrutinio preliminare in ordine all'ammissibilità dei deferimenti, la sostanziale alternatività dei requisiti indicati dalla legge per legittimare la proposizione di questioni di massima (contrasto giurisprudenziale - questioni di massima di particolare rilevanza). Detta alternatività - rileva ancora il remittente - risalta specialmente nei casi in cui questioni normative di particolare delicatezza, in parte nuove e che in astratto interessano una vasta platea di soggetti (come nel caso di specie), siano state ritenute suscettibili di essere decise in maniera difforme, con conseguente rischio per la certezza del diritto e per la parità di trattamento degli interessati. Ciò postula la necessità - a parere del remittente - di dirimere con immediatezza i contrasti giurisprudenziali, anche solo potenziali, sulla corretta applicazione delle norme, siano reputate queste ultime riconducibili al diritto positivo sostanziale o processuale (cfr. in terminis, tra le altre, Corte dei conti, Sez. riun., 31 marzo 2004, n. 5; Id., 3 ottobre 2005, n. 3; Id., 1° dicembre 2005, n. 6; Id., 14 luglio 2006, n. 7; nonché, da ultimo, Id., 3 agosto 2011, n. 12, nella quale espressamente si afferma l'ammissibilità di una questione di massima "(..) pur in assenza, sinora, di contrasti giurisprudenziali significativi in grado di appello)"* (cfr. pagg. 8 e 9 atto di deferimento).

5. Con memoria del 25 ottobre 2014, depositata in data 28 ottobre 2013, la Procura generale, nel rassegnare le proprie conclusioni sulla questione di massima in epigrafe, rileva preliminarmente che *"il deferimento alle Sezioni riunite della Corte dei conti - con riferimento alla questione di massima per i quesiti dedotti nel presente giudizio - è da dichiarare inammissibile per carenza delle condizioni soggettive ed oggettive dell'azione"*. A tali conclusioni la Procura generale perviene nella considerazione che: a) è inesistente o manca la corretta indicazione del ricorso o del giudizio pendente ai fini del deferimento ex art. 1, comma 7, della legge n. 19/94 (come novellato dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009) (punto I); b) manca l'interesse a ricorrere (*rectius*: a deferire) e la stessa *"questione di massima di particolare importanza"* (requisito oggettivo) (punto II); c) manca, inoltre, la competenza a decidere da parte delle Sezioni riunite (punto III) (cfr. pag. 4 memoria della Procura generale del 25 ottobre 2013, depositata in atti in data 28 ottobre 2013).

5.1. Ciò premesso, con riferimento alla asserita *"inesistenza o mancata corretta indicazione del ricorso o del giudizio pendente ai fini del deferimento ex art. 1, comma 7, della legge n. 19/1994, come novellato dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69 del 2009"* (punto I), la Procura generale, dopo aver ricordato che *"la titolarità del potere di deferimento alle Sezioni riunite è, tra gli altri, riservata, in base alla novella di cui all'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, al Presidente della Corte dei conti, il quale può "disporre che le Sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle Sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza"*, afferma che *"lo specifico atto di deferimento e la relativa questione posta all'esame devono ritenersi inammissibili, sotto diversi profili di carattere oggettivo, non risultando integrati i requisiti ed i criteri, ed in sostanza la fattispecie, previsti dalla citata normativa per l'introduzione del giudizio innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti. Ed infatti, - osserva la Procura generale - come esaurientemente spiegato dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 30/2011 del 27 gennaio 2011) il potere presidenziale di accesso alle Sezioni riunite è esercitabile tanto per la risoluzione di questioni di diritto già decise in senso difforme dalle Sezioni giurisdizionali, centrali o regionali (ma non è questo il caso, dato che al momento del deferimento non vi era alcun contrasto giurisprudenziale in materia tra Sezioni giurisdizionali della Corte dei*

conti), tanto per ottenere una pronuncia di diritto su una questione ritenuta dal Presidente di massima di particolare importanza (come si desume dall'atto di deferimento è questo il caso)". "Ma nel caso di specie – rileva la Procura generale – non si è neppure di fronte ad un giudizio pendente (..), atteso che al momento del deferimento, risultava essersi esaurito con la resa del conto il giudizio incardinato presso la Sezione Lazio, e non erano stati ancora decisi (introdotti si) i giudizi per resa di conto presso la Sezione Piemonte e presso la Sezione Toscana. La circostanza, infatti, della mancata pendenza di un giudizio – sostiene la Procura generale – è da rimarcare sia come dato di fatto dirimente della possibilità di accedere al deferimento, sia in relazione alla mancanza di una questione giuridica avente le caratteristiche della complessità interpretativa (..). Quanto al primo dei requisiti affermati nell'atto di deferimento di cui si discetta in questa sede, - afferma la Procura generale - allo stato non c'è un giudizio pendente rispetto allo specifico quesito rimesso alle Sezioni riunite, atteso che il giudizio "pendente" cui l'atto di deferimento si riferisce (e sulla base del quale sono stati svolti tutti gli adempimenti di rito) è, in realtà, già ampiamente definito (si tratta, cioè, del giudizio di resa del conto n. 72162 promosso dalla Procura regionale del Lazio, definito con l'ottemperanza degli agenti contabili al decreto 1/2012 della Sezione giurisdizionale Lazio che ordinava il deposito dei conti giudiziali. Per conseguenza, - afferma la Procura generale - dovendosi con il deferimento instaurare un giudizio incidentale e contestualmente determinare la sospensione del giudizio incardinato dinnanzi alla Sezione regionale o centrale, e non essendoci il giudizio da sospendere, anche gli adempimenti di rito strumentali al deferimento sono stati tutti svolti fuori bersaglio, visto che il giudizio n. 72162 menzionato non è pendente, e che l'agente contabile (cioè il rappresentante pro-tempore del Gruppo consiliare "Popolo della Libertà") non è stato parte di quel giudizio, mentre è costituito nei giudizi di conto pendenti presso la Sezione giurisdizionale a seguito del deposito dei conti oggetto del giudizio di resa del conto" (cfr. pagg. 7 e 10 memoria della Procura generale cit.).

5.2. Con riferimento, poi, alla asserita "mancanza dell'interesse a ricorrere (rectius: "a deferire"), quale condizione soggettiva dell'azione, e del requisito della sussistenza di una "questione di massima di particolare importanza", quale condizione oggettiva dell'azione" (punto II), la Procura generale, nel rilevare come "secondo l'atto di deferimento (pag. 8), "la particolare complessità interpretativa della normativa in materia di resa del conto deve essere considerata nell'ottica (..) delle sopravvenute norme, del tutto nuove, recate dall'art. 1, commi 9 e segg., del d.l. n. 174/2012, (..) con conseguente necessità di un coordinamento tra le diverse fonti normative e la fissazione dei reciproci limiti, complessità – questa – che ha già dato luogo, e potrebbe dare ulteriore e diffuso innesco, ad incertezze interpretative eccedenti le normali difficoltà che incontra il potere-dovere decisionale del giudice-interprete"", ritiene che "lo scenario evocato contiene punti non conferenti con l'esigenza - oltre che con l'opportunità - di stabilire un principio di diritto. Invero, - sostiene la Procura generale - l'affermazione della sussistenza di una "complessità che ha già dato luogo e potrebbe dare ulteriore e diffuso innesco ad incertezze interpretative eccedenti le normali difficoltà che incontra il potere-dovere decisionale del giudice-interprete", non risponde alla realtà delle cose, e tanto fa venire totalmente meno qualsiasi interesse ad agire, atteso che (..) nessuna complessità non risolvibile nel contesto del processo contabile si va configurando all'orizzonte, ma, soprattutto, alcuna complessità può delinearci nella relazione delle funzioni controllo/giurisdizione. L'atto di deferimento, dunque, - secondo la Procura generale - confonde i due piani di attività, dilata impropriamente lo spettro della comparazione interpretativa e si sforza di accreditare la tesi di una complessità della normativa sulla resa del conto che non esiste. In sostanza – a parere della Procura generale – il deferimento è inammissibile perché manca l'interesse a ricorrere (requisito soggettivo dell'azione) e manca del tutto, quale presupposto oggettivo dell'azione, l'incertezza interpretativa eccedente la normale difficoltà" (cfr. pagg. 15 e 16 memoria della Procura generale cit.).

5.3. Per ciò che concerne, poi, il terzo profilo in relazione al quale ritiene inammissibile la prospettata questione di massima, relativo alla asserita "mancanza della competenza a decidere da parte delle Sezioni riunite" (punto III), la Procura generale, nel rilevare come, "stando al tenore letterale del deferimento, in esso si afferma preliminarmente - salvo smentirsi totalmente nel prosieguo e ritornare nuovamente sui propri passi

- che (...) *“resta ferma, in via generale, la giurisdizione sui conti (anche) dei consigli regionali (...)”*, e nell’evidenziare che *“il fatto che si verta su una questione di giurisdizione - sebbene si insista nel riferimento testuale alla competenza delle Sezioni regionali del controllo rispetto a quella delle Sezioni giurisdizionali - lo si comprende dal provvedimento richiesto alle Sezioni riunite, e cioè, che dichiarino la mancanza di giurisdizione della Corte dei conti in materia di resa del conto”*, attraverso ampi riferimenti all’art. 374 c.p.c. (sulla pronuncia delle Sezioni unite della Corte di Cassazione), e alla distinzione ivi operata tra la questione di giurisdizione [art. 374, comma 1, che espressamente richiama l’art. 360, comma, 1, n. 1, sul ricorso per Cassazione *“per motivi attinenti alla giurisdizione”*, e l’art. 362 dello stesso c.p.c. sugli altri casi di ricorso per motivi di giurisdizione], e la questione di diritto controversa, ovvero *“la questione di massima di particolare importanza”* (art. 374, comma 2, c.p.c.), ritiene che *“(.) nel rispetto rigoroso delle finalità della funzione nomofilattica, tale principio di diritto non può essere una questione attinente la giurisdizione”*.

Al riguardo la Procura generale, nel rilevare che *“l’art. 374, nella versione novellata dal d.lgs. n. 40/2006, specifica la competenza delle Sezioni unite in ordine al ricorso contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per “soli motivi di giurisdizione” ai sensi dell’articolo 111, ottavo comma, della Costituzione”*, ritiene che *“ciò sta a significare che se, in senso ampio, è riconducibile ad una funzione di nomofilachia anche una questione di giurisdizione, in ogni caso, per ogni settore dell’ordinamento giudiziario, essa non può che essere deferita - eventualmente quale ultima istanza - alla Corte di Cassazione (e per la Corte dei conti e il Consiglio di Stato, alle sole Sezioni unite della Suprema Corte), ma non possono le Sezioni riunite della Corte dei conti, né l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, essere chiamate a decidere o ad emettere un principio di diritto in materia di giurisdizione”* (cfr. pagg. 20 e 21 memoria della Procura generale cit.).

5.4. Sempre in via preliminare, e segnatamente in punto di rilevanza della prospettata questione di massima (punto V), la Procura generale afferma che sussiste *“(.) in ogni caso, la non rilevanza della questione sollevata rispetto al giudizio a quo (peraltro non individuato) ed ai fini della attività giurisdizionale della Corte dei conti in senso lato”* (cfr. pag. 27 memoria della Procura generale cit.). In proposito la Procura generale, nel considerare che *“(.) il punto di merito all’esame, che attiene alla irrilevanza dei quesiti rispetto al caso dedotto, è da abbinare, in rito, alla mancanza di un giudizio pendente”*, e che *“il dubbio interpretativo (...) non ha lo spessore di una questione di massima di particolare rilevanza, né risulta alimentato da un giudizio pendente”*, rileva, sul punto, che *“(.) il giudizio a quo è già definito e, quindi, non è pendente e neppure può essere sospeso, e che l’atto di deferimento non individua (e non ne reclama la sospensione) altri giudizi pendenti e dipendenti dalla decisione della questione di massima”* (cfr. pagg. 28 e 29 memoria della Procura generale cit.).

5.5. Quanto alla soluzione da dare, nel merito, alla prospettata questione di massima, la Procura generale ritiene che *“(.) è indeterminata, carente ed incongrua l’esposizione degli elementi di diritto costituenti le ragioni del quesito e delle relative conclusioni, (...) atteso che infondati sono i quesiti (punto IV), cioè privi di rilevanza sostanziale, aldilà della interpretazione proposta (difetto di giurisdizione della Corte dei conti), peraltro alquanto basica ed indifferente alle conseguenze che ne derivano, e, in ogni caso, la questione sollevata è irrilevante rispetto al giudizio a quo (peraltro non individuato) ed ai fini della attività giurisdizionale della Corte dei conti (...)”*.

In particolare, la Procura generale ritiene, al riguardo, che *“in primo luogo, il chiarimento richiesto sull’esatta interpretazione delle normative in materia di conto sui fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali (anche) alla luce dei principi recati dall’articolo 122 Cost. e delle disposizioni dell’art. 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, non tiene in alcuna considerazione la tutela già specificamente accordata - proprio in ragione dei richiamati principi costituzionali - con la legge n. 853 del 1972 all’autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario (e con le leggi speciali alle regioni a statuto speciale)”*, e che *“l’asserita evidenza che “le problematiche in esame siano di non semplice soluzione” è, infatti, del tutto smentita dalle conclusioni cui approda la Corte costituzionale nella sentenza n. 292 del 2001, richiamata nell’atto di deferimento, peraltro, con rimando a stralci di detta sentenza che nella loro*

incompletezza suffragano un dubbio altrimenti alquanto inconsistente (..)” (cfr. pag. 23 memoria della Procura generale cit.).

5.6. Sulla scorta delle esposte considerazioni la Procura generale chiede conclusivamente che *“le Sezioni Riunite dichiarino: a) preliminarmente, in via principale ed in rito, inammissibile, per i motivi esposti, il deferimento del Presidente della Corte dei conti, e, per conseguenza, respinti i quesiti in esso contenuti; b) nel merito, ed in subordine, l’obbligo di resa del conto giudiziale da parte dei presidenti-pro tempore dei gruppi dei consigli regionali e la giurisdizione della Corte dei conti in subiecta materia”* (cfr. pag. 34 memoria della Procura generale cit.).

6. Non risulta costituito nel presente giudizio il Presidente *pro-tempore* del Gruppo consiliare “Popolo della Libertà” del Consiglio regionale della Regione Lazio, al quale l’atto di deferimento della questione di massima in epigrafe risulta tempestivamente e ritualmente notificato.

7. Il giudizio innanzi a queste Sezioni riunite, già fissato per l’udienza del 27 novembre 2013, è stato rinviato con decreto del Presidente della Corte dei conti n. 40 del 19 novembre 2013 in considerazione del fatto che *“risulta(va) pendente presso la Corte costituzionale il ricorso rubricato al n. 17 del 2013 (..) ad istanza della ricorrente regione autonoma Friuli Venezia Giulia”* (che sarebbe stato discusso all’udienza del 3 dicembre 2013), che *“il secondo dei quesiti posti, in via subordinata, quale questione di massima alle Sezioni riunite, attiene ai rapporti intercorrenti tra il giudizio di conto innanzi alla Sezione giurisdizionale e l’esame del rendiconto innanzi alla Sezione regionale di controllo di cui all’art. 1, comma 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito con modifiche dalla legge n. 213/2012”*, e che *“il suddetto ricorso pendente innanzi alla Corte costituzionale investe, anche se in un più vasto contesto, la tematica del controllo della Corte dei conti sul rendiconto di esercizio annuale dei Gruppi consiliari regionali su cui le sezioni riunite sono chiamate a pronunciarsi, seppure in via graduata”* (cfr. decreto del Presidente della Corte dei conti n. 40 del 19 novembre 2013).

8. Il giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16, 3, comma 1, *lett. e)*, 6, commi 1, 2 e 3, e 11-*bis* del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (unitamente ai giudizi di legittimità costituzionale sulle stesse disposizioni promossi dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Sardegna), rubricato al n. 17 del 2013 presso la Corte costituzionale, è stato discusso all’udienza del 3 dicembre 2013 e definito con sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 6 marzo 2014.

9. È stata quindi fissata l’odierna udienza di discussione ove, in assenza di altre parti, il rappresentante della Procura generale si è richiamato alla memoria già versata in atti ed ha diffusamente illustrato le argomentazioni in essa già prospettate.

In particolare, il rappresentante della Procura generale, nel rappresentare che sulla questione in esame pendono ancora altre questioni di legittimità costituzionale su alcune disposizioni dell’art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, innanzi alla Corte costituzionale che potrebbero, in qualche modo, apportare ulteriori elementi chiarificatori in ordine alla questione di massima che qui ne occupa, ha chiesto a queste Sezioni riunite di valutare, in via preliminare, l’opportunità di disporre la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione delle predette questioni di legittimità costituzionale, ribadendo, in via subordinata, le conclusioni già rassegnate per iscritto.

In tale stato la causa è stata trattenuta in decisione e decisa mediante l’affermazione dei principi di diritto riportati in calce.

Considerato in

DIRITTO

1. Queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono chiamate a pronunciarsi su una questione di massima deferita dal Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, con atto del 18 giugno 2013, depositato in Segreteria in pari data e ritualmente notificato al Presidente *pro-tempore* del Gruppo consiliare "Popolo della Libertà" del Consiglio regionale della Regione Lazio, e comunicato al Presidente della Regione Lazio, ai Presidenti di tutte le Sezioni giurisdizionali regionali, ai Presidenti di tutte le Sezioni d'appello, e al Procuratore generale della Corte dei conti, articolata nei seguenti distinti, ma connessi, quesiti:

"a) se sia attivabile, anche alla luce dei principi recati dall'articolo 122 Cost. e delle nuove disposizioni dettate dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, il giudizio di conto relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853;

b) per l'eventualità di risposta positiva al quesito sub a), quali siano, anche da punto di vista procedimentale, i rapporti intercorrenti tra il giudizio di conto innanzi la Sezione giurisdizionale e l'esame del rendiconto innanzi la Sezione di controllo, di cui all'art. 1, comma 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213".

2. In primo luogo, il Collegio ritiene di dover respingere la richiesta di sospensione del presente giudizio avanzata dal rappresentante della Procura generale nel corso del dibattimento odierno in considerazione del fatto che sulla questione in esame pendono ancora altre questioni di legittimità costituzionale su alcune disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, innanzi alla Corte costituzionale che potrebbero, in qualche modo, apportare ulteriori elementi chiarificatori in ordine alla questione che qui ne occupa.

Al riguardo, giova ricordare che – come si è detto in narrativa – il presente giudizio è stato già rinviato con decreto del Presidente della Corte dei conti n. 40 del 19 novembre 2013 in considerazione del fatto che *"risulta(va) pendente presso la Corte costituzionale il ricorso rubricato al n. 17 del 2013 (..) ad istanza della regione autonoma Friuli Venezia Giulia"*, e che *"il secondo dei quesiti posti, in via subordinata, quale questione di massima alle Sezioni riunite, attiene ai rapporti intercorrenti tra il giudizio di conto innanzi alla Sezione giurisdizionale e l'esame del rendiconto innanzi alla Sezione regionale di controllo di cui all'art. 1, comma 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito con modifiche dalla legge n. 213/2012"*.

Come si è detto, il giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16, 3, comma 1, *lett. e)*, 6, commi 1, 2 e 3, e 11-*bis* del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il predetto ricorso (unitamente ai giudizi di legittimità costituzionale sulle stesse disposizioni promossi dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Sardegna), è stato discusso all'udienza del 3 dicembre 2013 e definito con sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 6 marzo 2014.

Ciò premesso, alla luce delle indicazioni e degli elementi chiarificatori recati sulla questione che qui ne occupa dalla predetta sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 6 marzo 2014 il Collegio non ritiene corretta, né necessaria una sospensione del presente giudizio, ritenendo di potere comunque definire allo stato degli atti la questione di massima in esame, attesa anche la genericità, non meglio specificata dal Pubblico ministero d'udienza, delle questioni che sarebbero pendenti presso la Consulta.

3. Ciò premesso, in punto di ammissibilità della deferita questione di massima, e con riferimento specifico alla asserita *"inesistenza o mancata corretta indicazione del ricorso o del giudizio pendente ai fini del*

deferimento ex art. 1, comma 7, della legge n. 19/1994, come novellato dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69 del 2009", prospettata dalla Procura generale, il Collegio ritiene che la questione sia ammissibile, dovendosi ritenere, contrariamente a quanto asserito dalla Procura generale, che nel caso di specie sia correttamente indicato ed identificabile il giudizio pendente da cui trae origine il deferimento della questione di massima in esame, dovendo lo stesso essere identificato nel giudizio iscritto al n. 72162 presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, nell'ambito del quale è stato emesso il decreto n. 1/2012.

Nessun rilievo assume, infatti, la circostanza che in seguito a tale decreto, i conti giudiziali richiesti al Presidente *pro-tempore* del Gruppo consiliare "Popolo della Libertà" del Consiglio regionale della Regione Lazio risultano essere stati depositati presso la segreteria della Sezione giurisdizionale per il Lazio. Ed infatti, pur essendo, quello indicato, un giudizio per resa di conto, che a seguito del deposito dei conti da parte del soggetto a cui sono stati richiesti, esaurisce la sua funzione di impulso, lo stesso deve essere comunque inteso come una fase, ovvero un segmento, del più generale giudizio di conto instauratosi a seguito del deposito dei conti giudiziali, e tuttora pendente.

3.1. Per quanto riguarda, poi, l'asserita *"mancanza dell'interesse a ricorrere (rectius: "a deferire")*, quale condizione soggettiva dell'azione, e del requisito della sussistenza di una *"questione di massima di particolare importanza"*, quale condizione oggettiva dell'azione", prospettata dalla Procura generale ai fini della inammissibilità della questione di massima in epigrafe, il Collegio ritiene che, proprio in relazione a quanto rilevato nel paragrafo precedente, e cioè, al fatto che risulta tuttora pendente un giudizio di conto attivato a seguito del deposito dei conti giudiziali depositati dal Presidente *pro-tempore* del Gruppo consiliare "Popolo della Libertà" del Consiglio regionale della Regione Lazio a seguito del decreto n. 1/2012 emesso nel giudizio iscritto al n. 72162 presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, sussiste certamente l'interesse al deferimento da parte del Presidente remittente, quale condizione soggettiva dello stesso deferimento, oltre che una *"questione di massima di particolare importanza"*, quale condizione oggettiva atteso il complesso e nuovo "corpus" normativo ordinamentale – che ha dato, tra l'altro, luogo ad alcuni primi arresti giurisprudenziali non uniformi, come in seguito si vedrà – in relazione alla funzione nomofilattica affidata a queste Sezioni riunite.

3.2. Sempre in punto di ammissibilità della deferita questione di massima, viene ancora preliminarmente in rilievo la questione della giurisdizione di queste Sezioni riunite a pronunciarsi sulla deferita questione di massima, sollevata in via preliminare dalla Procura generale nella memoria del 25 ottobre 2014, depositata in data 28 ottobre 2013 nella considerazione che *"manca la competenza a decidere da parte delle Sezioni riunite"*.

Al riguardo, queste Sezioni riunite, pur concordando pienamente con la Procura generale – e non potrebbe essere altrimenti - sul fatto che *"la questione di giurisdizione per ogni settore dell'ordinamento giudiziario, non può che essere deferita - eventualmente quale ultima istanza - alla Corte di Cassazione (e per la Corte dei conti e il Consiglio di Stato, alle sole Sezioni unite della Suprema Corte)"*, e che *"le Sezioni riunite della Corte dei conti e l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, non possono essere chiamate a decidere o ad emettere un principio di diritto in materia di giurisdizione"* (cfr. pagg. 20 e 21 memoria della Procura generale cit.), ritengono che nel caso di specie non viene in rilievo alcuna questione di giurisdizione, trattandosi di stabilire, come è dato rilevare chiaramente dall'atto di deferimento presidenziale, *"se sia attivabile, anche alla luce dei principi recati dall'articolo 122 Cost. e delle nuove disposizioni dettate dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, il giudizio di conto relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853"*.

3.3. Alla luce di quanto rilevato in punto di ammissibilità della deferita questione di massima relativamente alla asserita *"inesistenza o mancata corretta indicazione del ricorso o del giudizio pendente ai fini del deferimento ex art. 1, comma 7, della legge n. 19/1994, come novellato dall'art. 42, comma 2, della legge n.*

69 del 2009”, prospettata dalla Procura generale, e cioè, che - contrariamente a quanto asserito dalla Procura generale - nel caso di specie il giudizio pendente da cui trae origine il deferimento della questione di massima in esame, deve essere identificato nel giudizio iscritto al n. 72162 presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, nell’ambito del quale è stato emesso il decreto n. 1/2012, atteso che, pur essendo, quello indicato, un giudizio per resa di conto, lo stesso deve essere comunque inteso come una fase, ovvero un segmento, del più generale giudizio di conto instauratosi a seguito del deposito dei conti giudiziali, e tuttora pendente (cfr. precedente paragrafo 3), deve ritenersi assorbito anche l’asserito difetto di rilevanza della questione di massima eccepito, sempre in via preliminare, dalla Procura generale nella considerazione che sussiste “(..) in ogni caso, la non rilevanza della questione sollevata rispetto al giudizio a quo (peraltro non individuato) ed ai fini della attività giurisdizionale della Corte dei conti in senso lato” (cfr. pag. 27 memoria della Procura generale cit.).

3.4. Sempre in punto di rilevanza il Collegio ritiene, poi, che la soluzione del quesito *sub b)* della prospettata questione di massima, riguardante “*i rapporti intercorrenti tra il giudizio di conto innanzi la Sezione giurisdizionale e l’esame del rendiconto innanzi la Sezione di controllo, di cui all’art. 1, comma 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213*”, non è rilevante ai fini della soluzione del giudizio, pendente presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio, da cui trae origine l’atto di remissione in epigrafe e la questione di massima in esame, atteso che – come risulta dagli atti del fascicolo di causa e come è espressamente rappresentato nell’atto di remissione presidenziale - i conti da cui trae origine la remissione presidenziale in esame si riferiscono “*ai fondi regionali erogati nel periodo giugno 2010 – giugno 2012 a titolo di contributo previsto dagli artt. 3 e 3-bis della legge regionale 15 marzo 1973, n. 6*”, e cioè, ad epoca precedente l’entrata in vigore delle disposizioni di cui all’art. 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, a cui fa riferimento il predetto quesito *sub b)*. Ne consegue che la soluzione del quesito in parola non è rilevante ai fini della definizione del giudizio *a quo* da cui trae origine l’atto di remissione in epigrafe e la questione di massima in esame, e, come tale, il quesito stesso va, quindi, dichiarato inammissibile.

4. Quanto al merito del quesito *sub a)* della questione di massima in esame, va, in primo luogo rilevato che questo Organo nomofilattico è chiamato, in buona sostanza, ad accertare se i presidenti dei Gruppi consiliari regionali sono o meno tenuti, anche alla luce dei principi di cui all’art. 122 della Costituzione e delle disposizioni dettate dall’art. 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, alla resa del conto giudiziale; ciò, anche con ovvio riferimento a quanto previsto dall’art. 610, comma 2, del regolamento di contabilità generale dello Stato di cui al R.D. n. 827/1924 e dall’art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato di cui al R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante “*Nuove disposizioni sull’amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*”.

5. Ciò posto, va, in primo luogo, ricordato che il giudizio di conto è previsto e disciplinato dall’art. 44 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214/1934, dall’art. 74 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923, e dagli artt. 178 e 610 del r.d. n. 827/1924, recante il Regolamento per l’amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato.

In particolare, l’art. 44 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214/1934 stabilisce che “*la Corte giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesoreri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti. La Corte giudica pure sui conti dei tesoreri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni per quanto le spetti a termini di leggi speciali*” (art. 44 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214/1934). Il successivo art. 45 dello stesso testo unico stabilisce, poi, che “*la presentazione del conto costituisce l’agente dell’amministrazione in giudizio. Il giudizio può essere iniziato dietro istanza del pubblico ministero per decreto della competente sezione, da notificarsi dall’agente, con la fissazione di un termine a presentare il conto nei casi: a) di cessazione degli agenti*

dell'amministrazione del loro ufficio; b) di deficienze accertate dall'amministrazione; c) di ritardo a presentare i conti nei termini stabiliti per legge o per regolamento” (art. 45 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214/1934).

L'art. 74 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923 stabilisce, poi, che “*gli agenti incaricati della riscossione delle entrate e dell'esecuzione dei pagamenti delle spese, o che ricavano somme dovute allo Stato e altre delle quali lo Stato diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di denaro ovvero debito di materia, nonché coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, dipendono direttamente, a seconda dei rispettivi servizi, dalle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, alle quali debbono rendere il conto della gestione e, sono sottoposti alla vigilanza del Ministero del tesoro e alla giurisdizione della Corte dei conti. Sono anche obbligati alla resa del conto alle amministrazioni centrali o periferiche dalle quali direttamente dipendono gli impiegati ai quali sia stato dato incarico di riscuotere entrate di qualunque natura e provenienza (..)*” (art. 74 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923).

Sempre con riferimento all'obbligo della resa del conto giudiziale, l'art. 610 del r.d. n. 827/1924, recante il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, stabilisce altresì che “*tutti gli agenti dell'amministrazione che sono incaricati delle riscossioni e dei pagamenti, o che ricevono somme dovute allo Stato, o altre delle quali lo Stato medesimo diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di pubblico denaro, ovvero debito di materie, ed anche coloro che si ingeriscono senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti, oltre alle dimostrazioni ed ai conti amministrativi stabiliti dal presente regolamento, devono rendere ogni anno alla Corte dei conti il conto giudiziale della loro gestione. Sono eccettuati - stabilisce, inoltre, il comma 2 - i consigli d'amministrazione e gli altri enti dipendenti dai ministeri della guerra e della marina ed i funzionari di tutte le altre amministrazioni delegati a pagare spese sopra aperture di credito, i quali rendono i loro conti periodici, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 60 della legge, alle amministrazioni da cui rispettivamente dipendono. Nei casi però che taluno dei suindicati consigli, enti o funzionari delegati sia imputabile di colpa o negligenza nell'adempimento dell'incarico ad esso affidato, o di morosità alla presentazione dei conti periodici cui è tenuto, - stabilisce, infine, il comma 3 - l'amministrazione competente può richiedere che la Corte dei conti, sulla istanza del procuratore generale della Corte medesima, sottoponga i presunti responsabili a speciale giudizio in analogia a quanto pei conti giudiziali è stabilito dall'art. 35 della legge 14 agosto 1862, n. 800” (art. 610 del r.d. n. 827/1924, recante il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato).*

Per cogliere la specificità del giudizio di conto e dell'obbligo di rendere il conto da parte degli agenti contabili, giova ricordare altresì che l'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923 stabilisce che “*ogni semestre, o in quegli altri periodi che fossero stabiliti da speciali regolamenti e, in ogni caso, al termine dell'esercizio, i funzionari delegati devono trasmettere i conti delle somme erogate, insieme con i documenti giustificativi, alla competente amministrazione centrale per i riscontri che ritenga necessari. Tali riscontri possono anche essere affidati a uffici provinciali e compartimentali di controllo, mediante decreto ministeriale, da emanarsi di concerto col Ministro delle finanze, e nel quale saranno stabiliti i limiti e le modalità dei riscontri medesimi (..). I funzionari che non osservino i termini stabiliti per la presentazione dei conti - stabilisce l'ultimo comma della norma - sono passibili, indipendentemente dagli eventuali provvedimenti disciplinari, di pene pecuniarie nella misura e con la modalità da determinarsi dal regolamento, fermo restando l'eventuale giudizio della Corte dei conti ai termini del successivo art. 83” (art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923).*

6. È appena il caso di osservare che il giudizio per resa di conto, che viene solitamente instaurato – come sopra si è ricordato – ai sensi dell'art. 45, comma 2, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214/1934, ove si prevede che, nell'ipotesi di mancata spontanea presentazione del conto da parte dell'agente contabile, e di spontanea costituzione in giudizio dello stesso, “*(..) il giudizio può essere iniziato dietro istanza del pubblico ministero per decreto della competente sezione, da notificarsi dall'agente, con la fissazione di un termine a presentare il conto nei casi: a) di cessazione degli agenti dell'amministrazione*

del loro ufficio; b) di deficienze accertate dall'amministrazione; c) di ritardo a presentare i conti nei termini stabiliti per legge o per regolamento" (art. 45, comma 2, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214/1934).

Così identificato e ricostruito alla luce del descritto quadro normativo, non v'è chi non veda che il giudizio per resa di conto, come già si è avuto modo di affermare in punto di ammissibilità della questione di massima in epigrafe, costituisce non già un giudizio dotato di piena autonomia, bensì una fase eventuale e preliminare, ovvero un segmento, del più generale e complessivo giudizio di conto in cui esso può esitare – e solitamente esita – una volta che il soggetto a cui viene ordinato di depositare il conto abbia adempiuto all'ordine nel termine assegnato.

7. In tale contesto viene altresì in rilievo la qualifica di agente contabile, che, con riferimento specifico alla questione che qui ne occupa, va accertata nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853.

A tale riguardo giova considerare che il giudizio di conto presuppone necessariamente la sussistenza della figura dell'agente contabile.

Ebbene, in disparte quanto stabilito, in via generale, dall'art. 178 del r.d. n. 827/1924, recante il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato relativamente alla individuazione degli agenti contabili, preme altresì rilevare che nell'ambito degli enti pubblici, e, in particolare, nell'ambito delle autonomie locali, gli agenti contabili sono figure sempre tipizzate, che devono essere formalmente e direttamente investite della relativa funzione o dalla legge o dalle disposizioni regolamentari interne di ciascuna amministrazione.

In proposito giova rammentare il principio affermato dalla Corte costituzionale in numerose pronunce (cfr., *ex multis*, sentenze nn. 110 del 1970 e 129 del 1981), secondo cui l'art. 103, 2° comma, della Costituzione conferisce capacità espansiva alla disciplina dettata dal R.D. n. 1214 del 1934 soltanto per gli agenti contabili dello Stato; l'estensione a situazioni non espressamente regolate nell'ambito degli Enti pubblici diversi dallo Stato può avvenire entro i limiti segnati da altre norme e canoni costituzionali.

Per quanto concerne specificamente le Regioni, le disposizioni della legge n. 853 del 1973, recante autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario, garantisce la concreta effettività dei principi di autonomia previsti dall'art. 122 della Costituzione, prevedendo nel bilancio della Regione, Titolo 1, Sezione 1, Categoria "Servizi degli Organi Statutari", l'apposita Rubrica da intestare alla Presidenza del Consiglio regionale. L'articolo 2, n. 5, della fonte primaria in questione, indica espressamente i contributi per il funzionamento dei Gruppi consiliari, i cui stanziamenti, a mente del successivo art. 3, devono essere sorretti da leggi regionali. L'art. 5, infine, stabilisce che la Presidenza del Consiglio regionale sottopone all'Assemblea consiliare, secondo le norme contemplate dal Regolamento interno di questa, apposita rendicontazione delle spese. Le correlative risultanze finali sono incluse nel Rendiconto generale della Regione.

Dalla disamina del quadro normativo sopra esposto non è dato rinvenire alcuna disposizione che attribuisca la qualifica di agente contabile ai Presidenti dei Gruppi consiliari, con conseguente obbligo degli stessi di rendere il conto giudiziale alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti e la conseguente sottoposizione degli stessi alla giurisdizione della Corte dei conti per ciò che il giudizio di conto, ma appare chiaro, al contrario, che nell'ambito della suddetta autonomia contabile e funzionale, costituzionalmente tutelata, la rendicontazione dei descritti contributi è rimessa esclusivamente al vaglio dell'Assemblea, secondo le norme del Regolamento interno di questa.

L'assunto per il quale i Presidenti dei Gruppi consiliari ed i singoli Consiglieri del Gruppo Misto non possono essere reputati agenti contabili, ai fini della resa del conto si ricava chiaramente anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 2001, nella quale il Giudice delle leggi ha affermato espressamente che l'unico agente contabile della Regione, a parte i funzionari amministrativi dell'Ente territoriale preposti a specifici servizi, è l'Istituto tesoriere, considerato che "l'agente contabile è soggetto distinto dai componenti del Consiglio regionale e dai suoi organi interni, ed affatto estraneo alle prerogative che assistono costoro" (cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 2001).

In definitiva, ribadito che nell'ambito degli enti pubblici, e, in particolare, nell'ambito delle autonomie locali, gli agenti contabili sono figure sempre tipizzate, che devono essere formalmente e direttamente investite della relativa funzione o dalla legge o dalle disposizioni regolamentari interne di ciascuna amministrazione, va conclusivamente rilevato che nessuna disposizione normativa, statale o regionale, prevede l'attribuzione della qualifica di agente contabile ai Presidenti dei Gruppi consiliari.

Naturalmente, va precisato che ove i Presidenti dei Gruppi consiliari avessero maneggio diretto di denaro e deviassero, nella relativa spendita, dai fini istituzionali, o – ancor peggio – ne facessero un uso personale, essi sarebbero passibili di ordinaria chiamata in giudizio di responsabilità contabile, secondo le usuali regole.

8. Sempre in via generale, nella ricostruzione degli istituti che vengono in rilievo ai fini della soluzione della questione di massima in esame, una ulteriore distinzione va fatta, poi, fra il conto giudiziale e il rendiconto amministrativo, e, conseguentemente, fra l'obbligo di rendere il conto, e l'eventuale giudizio per resa di conto che può essere instaurato in relazione ad esso, e l'obbligo di rendicontazione amministrativa cui sono tenuti nei confronti della propria amministrazione "*i funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito*" i quali rendono i loro conti ai sensi dell'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923.

8.1. Stante la netta distinzione rilevabile anche dal dato normativo fra l'obbligo di rendere il conto giudiziale previsto dall'art. 610 del r.d. n. 827/1924, recante il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, e l'obbligo di rendere il conto nei confronti della propria amministrazione da parte dei "*funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito*" ai sensi dell'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923, sempre in via generale preme rilevare che il comma 2 dell'art. 610, in applicazione del principio di non duplicazione e conseguente alternatività dei controlli della Corte, esclude dall'obbligo della resa del conto giudiziale "*i funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito*", i quali – come si è evidenziato – rendono i loro conti ai sensi dell'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923, e, cioè, i rendiconti amministrativi nei confronti della propria amministrazione.

È appena il caso di rilevare, peraltro, che alla luce di tale principio, applicabile estensivamente a tutti i funzionari di uffici, enti e organismi tenuti per legge a rendicontare alla propria amministrazione la loro gestione, pur allorché questi rendiconti amministrativi siano assoggettati al controllo della Corte dei conti, da parte, ora, delle Sezioni regionali di controllo, non possono essere anche oggetto di un giudizio di conto (cfr., tra le altre, sulla questione, e, in particolare, sulle contabilità speciali tenute dagli Uffici IVA, Corte dei conti, Sez. giur. Reg. siciliana, n. 1653/1987; Id., n. 89/1990; Corte dei conti, Sez. I, n. 167/1989; Corte dei conti, Sezioni riunite, n. 714/A/1991; Corte dei conti, Sez. contr., n. 162/1993), dovendo ritenersi che i conti resi all'interno della propria amministrazione, quali subconti amministrativi, non possano essere autonomamente oggetto di un giudizio di conto, in quanto rifluenti (e ad esso allegati) nel rendiconto consuntivo annuale, già assoggettato al controllo della Corte.

9. Fermo restando quanto fin qui detto, alla luce della normativa introdotta dall'art. 1, comma 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, va ulteriormente verificato il rapporto intercorrente tra il giudizio di conto innanzi alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti e l'esame del

rendiconto innanzi alla Sezione di controllo ai sensi del citato art. 1, comma 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

9.1. Con riguardo al controllo della Corte dei conti sui finanziamenti dei Gruppi consiliari, va ricordato che l'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012, prevedono l'invio dei rendiconti delle singole Regioni, ivi compresi quelli dei Gruppi consiliari, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, alla competente Sezione regionale di controllo la quale, entro trenta giorni, deve deliberare sulla loro regolarità; decorso tale termine si applica il principio del silenzio-assenso. Nel caso di riscontrate irregolarità la Sezione, sempre entro trenta giorni, chiede la regolarizzazione del rendiconto, fissando un termine non superiore a trenta giorni, fermo restando che la mancata regolarizzazione comporterà l'obbligo di restituzione delle somme contestate.

9.2. Sulla legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012, e dell'obbligo di rendicontazione ivi previsto, è intervenuta, di recente, la Corte costituzionale, la quale, con sentenza n. 39 del 6 marzo 2014 ha avuto modo di affermare che *"il rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale"* (cfr. Corte cost., sent. n. 39 del 6 marzo 2014).

In particolare, il Giudice delle leggi ha ritenuto che non è lesiva dell'autonomia regionale la disposizione di cui al comma 9 dell'art. 1 del citato d.l. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012 - il quale prevede che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di 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 21 dicembre 2012, al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità - tenuto conto che il rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari costituisce parte integrante del rendiconto regionale e che il sindacato esterno della Corte dei conti assume, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza attraverso una analisi obbligatoria di tipo documentale, sull'effettivo impiego dei fondi, che non entra nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi.

In tal modo il Giudice delle leggi ha espressamente affermato che il rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, e che il sindacato delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti deve ritenersi meramente documentale (punti 6.3.9.2. e 6.3.9.6. della riferita sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 6 marzo 2014).

Da ciò deriva, da una parte, che anche in tali fattispecie il rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari, poiché già assoggettato al controllo della Corte dei conti ai sensi del comma 10 del citato art. 1 del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, non può ritenersi assoggettato alla modalità di rendicontazione giudiziale, per effetto del richiamato principio di alternatività fra rendicontazione amministrativa e giudizio di conto; dall'altra, costituendo il suddetto rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari parte necessaria del rendiconto regionale, ovvero un subconto del rendiconto generale regionale (cfr. Corte cost., sent. n. 39 del 6 marzo 2014), anch'esso assoggettato, nei limiti di compatibilità costituzionale, al controllo sulla gestione (art. 3, comma 5, legge n. 20/1994; art. 7, comma 7, legge n. 131/2003; art. 1, commi 3 e 5, citato d.l. n. 174/2012), essenzialmente refertuale, oltre che al giudizio di parificazione, da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in quanto rifluente (e ad esso allegato: co. 3, ultimo periodo, art. 1 del d.l. n.

174/2012) nel predetto rendiconto generale, non può essere autonomamente oggetto di un giudizio di conto (cfr., tra le altre, sulla questione, Corte dei conti, Sez. giur. Piemonte, ord. 17/2013; in senso contrario Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, decr. 1/2012; Corte dei conti, Sez. giur. Toscana, decr. n. 13/2013, ove si esclude l'alternatività sulla base della (sola) previsione testuale del comma 1 dell'art. 610 reg. cont. n. 827/1924; nonché, da ultimo, Corte dei conti, Sez. III app., decr. n. 14/2013, ove si afferma la "*coesistenza non conflittuale*" tra giudizio di conto e esame del rendiconto dinanzi alla Sezione di controllo).

9.3. Di particolare rilievo è l'affermazione della Corte costituzionale secondo cui il comma 11, ultimo periodo, dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, nella parte in cui introduce l'obbligo di restituzione, da parte dei Gruppi consiliari regionali, delle somme ricevute, in caso di accertate irregolarità in esito ai controlli sui rendiconti, è immune da censure di costituzionalità. Infatti, contrariamente alla sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse per il successivo esercizio annuale, di cui è stata sancita l'illegittimità costituzionale, secondo la Corte "l'obbligo di restituzione può infatti ritenersi principio generale delle norme di contabilità pubblica, risultando esso strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai Gruppi consiliari". "Detto obbligo – ha affermato il Giudice delle leggi – è circoscritto dalla norma impugnata a somme di denaro ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale, che vanno quindi restituite, in caso di omessa rendicontazione, atteso che si tratta di risorse della cui gestione non è stato correttamente dato conto secondo le regole di redazione del rendiconto. Ne consegue che l'obbligo di restituzione discende causalmente dalle riscontrate irregolarità nella rendicontazione. Conseguentemente – sulla base del suddetto nesso di causalità – l'obbligo di restituzione risulta riconducibile alla richiamata procedura di controllo legittimamente istituita dal legislatore" (cfr. Corte cost., sent. n. 39 del 6 marzo 2014, par. 6.3.9.6. della parte motiva).

10. Tutto ciò premesso in via generale, la questione di massima che qui ne occupa va affrontata – come espressamente si chiede nell'atto di deferimento presidenziale – anche alla luce dell'immunità riconosciuta ai componenti del Consiglio regionale dall'art. 122, comma 4, della Costituzione, il quale stabilisce che "*i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (...) per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni*" (art. 122, comma 4, Cost.).

Come si rileva nello stesso atto di deferimento presidenziale, per costante giurisprudenza costituzionale tale immunità non è assoluta, e di regola non copre le funzioni di mera amministrazione attiva, perché secondo la Costituzione esse non rientrano nelle attribuzioni tipiche del Consiglio, bensì in quelle della Giunta e del Presidente della Giunta regionale (art. 121, commi 3 e 4), e costituiscono estrinsecazione non già di autonomia costituzionale di organi rappresentativi, bensì di discrezionalità amministrativa (cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 81/1975, 69/1985, 70/1985, 392/1999 e 289/1997).

Al riguardo, preme rilevare che l'immunità disciplinata dall'art. 122, comma 4, della Costituzione, secondo cui i Consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, attiene, secondo i consolidati principi affermati dalla Corte costituzionale (cfr., *ex multis*, sentenze nrr. 81 del 1975; 70 del 1985; 289 del 1997; 392 del 1999; 337 del 2009), alla particolare natura delle attribuzioni del Consiglio regionale che costituiscono "*esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita*", mediante lo svolgimento delle funzioni consiliari, il cui nucleo caratterizzante è definito dall'art. 121, comma 2, della Costituzione. In tale ottica, i Gruppi consiliari rappresentano diretta ed imprescindibile emanazione del Consiglio regionale e si configurano, come precisato più volte dal Giudice delle leggi, quali articolazioni necessarie dell'Assemblea consiliare, svolgendo in tale veste attività direttamente ed esclusivamente strumentali rispetto all'esercizio di funzioni legislative intestate al Consiglio regionale.

Secondo quanto chiarito dalla Consulta nella sentenza n. 200/2008, la disposizione in esame, rimasta invariata dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha natura derogatoria, ed è quindi di stretta interpretazione, per cui ogni sua dilatazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione costituisce una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, la cui disciplina è riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell' art. 117, secondo comma, della Costituzione.

10.1. Tanto precisato, vanno, tuttavia, individuate le funzioni coperte da immunità espletate dai consiglieri e, per quanto qui interessa, anche dai Gruppi consiliari.

Con sentenza n. 70/1985 la Corte costituzionale ha statuito che, anche se il nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari, quale definito dall'art. 121, secondo comma, della Costituzione, induca a considerare ad esso estranee, in via di principio, le funzioni di amministrazione attiva, tuttavia può ritenersi che le attribuzioni costituzionalmente previste per i Consigli regionali, coperte da immunità, non si esauriscano in quelle legislative, ma ricomprendano anche quelle di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione, con richiamo alle "altre funzioni" conferite al Consiglio dalla Costituzione e dalle leggi, secondo la locuzione accolta dall'art. 121 della Costituzione.

Con le sentenze nn. 289/1997 e 392/1999, è stato, poi, affermato il fondamentale principio che l'immunità garantita anche per le funzioni di natura amministrativa, assegnate al Consiglio regionale in via immediata e diretta dalle leggi dello Stato, non è volta ad assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, ma si giustifica solo in quanto intesa a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia dell'organo.

10.2. Per ciò che riguarda specificamente l'assoggettamento dei consiglieri regionali alla giurisdizione contabile, con la già ricordata sentenza n. 292/2001 il Giudice delle leggi, premessa la piena estensione della giurisdizione contabile nei confronti degli apparati regionali e provinciali, ha precisato che l'autonomia organizzativa e contabile di cui i Consigli godono all'interno dell'ordinamento regionale non può implicare, di per sé, che l'amministrazione consiliare sfugga alla disciplina generale, prevista dalle leggi dello Stato, in ordine ai controlli giurisdizionali. In particolare, il giudizio di conto si configura essenzialmente come una procedura giudiziale, a carattere necessario, volta a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico sia in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e dunque non risulti gravato da obbligazioni di restituzione (in ciò consiste la pronuncia di discarico). L'obbligo di resa del conto e le eventuali responsabilità per mancata o irregolare resa del conto non concernono necessariamente attività deliberative, come talune di quelle compiute dagli organi cui sono attribuite funzioni di ordinatori della spesa, ma semplici operazioni finanziarie e contabili che non si sostanziano nell'espressione di voti e di opinioni, e quindi, anche se facessero capo a componenti del Consiglio, non ricadrebbero nell'ambito della prerogativa di insindacabilità.

10.3. Invero, ai fini della soluzione da dare alla questione di massima in esame, viene altresì in rilievo la natura dei Gruppi consiliari regionali e dei presidenti dei gruppi stessi.

La problematica della natura giuridica dei Gruppi consiliari regionali è stata affrontata in sede giurisprudenziale in più occasioni, ma le soluzioni prospettate non sono state univoche. La Corte costituzionale, con sentenza n. 1130/1988, ha precisato che i Gruppi consiliari sono organi nei quali si raccolgono e si organizzano all'interno dell'assemblea regionale i consiglieri eletti al fine di elaborare congiuntamente le iniziative da intraprendere e di trovare in essi gli adeguati supporti organizzativi per poter svolgere adeguatamente i propri compiti (cfr. Corte cost., sent. n. 1130/1988). Con sentenza n. 187/1990 la stessa Corte costituzionale ha ulteriormente chiarito che i Gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al

funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica (cfr. Corte cost., sent. n. 187/1990). Con la recente sentenza n. 39/2014 sopra ricordata lo stesso Giudice delle leggi ha ribadito che i Gruppi consiliari vanno qualificati come organi del Consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale, ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio (cfr. Corte cost., sent. n. 39 del 6 marzo 2014).

Anche le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione, con sentenza n. 609/1999, hanno considerato i Gruppi consiliari regionali quali organi delle Regioni, affermando che *“i Gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale, espressione dei partiti o delle correnti politiche in esso rappresentati e che, in quanto tali, godono di una particolare autonomia in funzione dell'attività dell'assemblea”* (cfr. Cassazione, sez. un. civ., n. 609/1999).

Sul punto, invero, ha avuto modo di pronunciarsi anche la Cassazione penale, la quale, con sentenza n. 49976/2012, nel soffermarsi sulla natura giuridica dei Gruppi consiliari, ha evidenziato, al riguardo, una realtà complessa e multiforme di aspetti coesistenti di natura pubblica e privata, rilevando che trattasi di *“problematica, a lungo dibattuta in dottrina e in giurisprudenza, senza essersi ancor oggi risolta in una definitiva reductio ad unum”* (cfr. Cassazione penale, n. 49976 del 28 dicembre 2012).

Tale ultima tesi appare, invero, la più convincente e la più aderente alla realtà, in quanto, a prescindere dai casi minoritari dei gruppi misti o addirittura di gruppi uninominali, di norma i Gruppi consiliari regionali, nella loro veste rappresentativa dei partiti mutuano da questi la natura privatistica, ma nello stesso tempo, quando partecipano all'attività assembleare dei Consigli regionali, svolgono sicuramente una funzione pubblicistica, sicché assumono, nello svolgimento di tale funzione, natura pubblicistica.

10.4. Tutto ciò premesso, sul punto può conclusivamente affermarsi che le attribuzioni dei singoli Consiglieri costituzionalmente previste, coperte da immunità, non si esauriscono evidentemente in quelle legislative, ma comprendono anche quelle di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione. In particolare, la Corte costituzionale ha precisato che tra le funzioni presidiate dalla citata immunità sono sicuramente comprese anche quelle relative all'amministrazione ed alla gestione di fondi assegnati alla Presidenza del Consiglio regionale, purché legate ad attività connesse strettamente all'esplicazione del mandato rappresentativo.

Alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza sopra richiamata va, tuttavia, rimarcato che l'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali non può implicare di per sé che l'amministrazione consiliare sfugga alla disciplina generale, prevista dalle leggi dello Stato, in ordine alle tutele giurisdizionali della finanza pubblica, e che, in ogni caso, il principio dell'autonomia dell'organo regionale non incide sull'obbligo di rispettare il vincolo di destinazione dei contributi erogati, la cui violazione può essere accertata in sede giurisdizionale nei confronti del responsabile, non essendo ravvisabile, al riguardo, alcun profilo di immunità.

11. Alla luce delle considerazioni suesposte occorre, pertanto, stabilire se i presidenti dei Gruppi consiliari regionali sono tenuti o meno a rendere il conto giudiziale alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853, ovvero, in caso di inerzia, se sono o meno assoggettabili al giudizio per resa di conto su richiesta della competente procura regionale della Corte dei conti.

Sul punto giova ricordare che la giurisprudenza del giudice contabile non ha avuto un orientamento univoco.

11.1. Ed infatti, da un lato, con decreto n. 1/2012, emesso nell'ambito di un giudizio per resa di conto da cui trae origine il deferimento in questione, la Sezione giurisdizionale per il Lazio ha accolto l'istanza di resa di conto, relativamente al periodo giugno 2010-giugno 2012, presentata dalla Procura regionale nei confronti

di un gruppo consiliare della Regione Lazio, in persona del Presidente *pro-tempore*, ritenendo sussistere i presupposti giuridici per i quali il soggetto che maneggi denaro pubblico è tenuto alla resa del conto della sua gestione, con particolare riguardo alla natura pubblica del gruppo stesso, delle risorse finanziarie gestite e dell'effettiva loro disponibilità, nonché all'obbligo di destinazione dei contributi percepiti alle finalità fissate dalla legge.

11.2. Al contrario, con ordinanza n. 17/2013, la Sezione giurisdizionale per il Piemonte ha respinto l'istanza per resa di conto per gli esercizi dal 2003 al 2008 avanzata dal procuratore regionale – secondo cui i presidenti *pro tempore* di ciascun gruppo consiliare della Regione Piemonte ed i singoli consiglieri del gruppo misto andavano considerati, in relazione ai contributi economici erogati a loro favore ai sensi della legge regionale Piemonte nr. 12/1972, agenti contabili della Regione in parola – *“per difetto di attribuzione in merito ai presupposti funzionali attinenti al suddetto giudizio di conto e carenza della figura imprescindibile dell'agente contabile”*.

11.3. Peraltro, in accoglimento del reclamo del procuratore regionale per il Piemonte, la Sezione Terza d'appello, con decreto n. 14/2013, ha annullato tale ordinanza. In particolare, la Sezione Terza d'appello, dopo aver premesso che l'obbligo di resa del conto giudiziale sussiste in ogni caso in cui vi sia maneggio di denaro pubblico, e che, più in particolare, sussiste quando pubblici siano l'ente per il quale il soggetto agisce, il denaro utilizzato e le finalità perseguite, ha affermato che *“poiché il denaro oggetto del pubblico contributo veniva erogato personalmente al Presidente di ciascun gruppo ed ai singoli componenti del gruppo misto, i predetti soggetti avevano la diretta, immediata e personale disponibilità delle somme e quindi il relativo maneggio, assumendo così la qualifica di agenti contabili, non inficiata dall'addotta sussistenza dell'istituto dell'immunità ex art. 122, comma quarto, della Costituzione”*.

11.4. Proprio alla luce del non univoco orientamento della giurisprudenza del giudice contabile sulla questione, il Presidente della Corte dei conti ha deferito a queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale la questione di massima in epigrafe, volta ad accertare *“se sia attivabile, anche alla luce dei principi recati dall'articolo 122 Cost. e delle nuove disposizioni dettate dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, il giudizio di conto relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853”*.

11.5. In realtà, il quesito posto a queste Sezioni riunite trova già adeguata risposta nella normativa vigente in materia e nella giurisprudenza costituzionale sopra richiamate.

Ed infatti, come già osservato in precedenza, in considerazione della netta distinzione rilevabile anche dal dato normativo fra l'obbligo di rendere il conto giudiziale previsto dall'art. 610 del r.d. n. 827/1924, recante il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, e l'obbligo di rendere il conto nei confronti della propria amministrazione da parte dei *“funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito”* ai sensi dell'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923, si ritiene che alla luce di quanto stabilito dal comma 2 dell'art. 610 del r.d. n. 827/1924, in applicazione del principio di non duplicazione e conseguente alternatività dei controlli della Corte, deve essere escluso l'obbligo della resa del conto giudiziale per *“i funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito”*, i quali – come sopra evidenziato – sono tenuti a rendere i loro conti ai sensi dell'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923, e, cioè, i rendiconti amministrativi nei confronti della propria amministrazione, considerato altresì che, alla luce di tale principio, pur allorquando questi rendiconti amministrativi siano assoggettati al controllo della Corte dei conti, da parte, ora, delle Sezioni regionali di controllo, non possono essere anche oggetto di un giudizio di conto, dovendo ritenersi che i conti resi all'interno della propria amministrazione, quali subconti amministrativi, non possano essere autonomamente oggetto di un giudizio di conto, in quanto rifluenti (e ad esso allegati) nel rendiconto consuntivo annuale, già assoggettato al controllo della Corte.

11.6. Sulla scorta di tali considerazioni si ritiene conclusivamente che al quesito *sub a)* della questione di massima deferita con l'atto presidenziale in epigrafe va data soluzione mediante l'enunciazione del seguente principio di diritto: *"non è attivabile il giudizio di conto nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853"*.

12. Fermo restando quanto fin qui affermato in ordine alla mancanza dell'obbligo dei presidenti dei Gruppi consiliari regionali di rendere il conto giudiziale alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853, e alla non attivabilità del giudizio di conto nei confronti degli stessi presidenti, va ribadito quanto già prima precisato, e cioè, che i presidenti e i consiglieri componenti dei Gruppi consiliari regionali sono comunque soggetti alla responsabilità amministrativa e contabile per il danno cagionato alle finanze regionali per l'illecita utilizzazione dei fondi destinati al gruppo.

A tale conclusione induce, oltre a quanto affermato dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza sopra richiamata, e segnatamente in ordine al fatto che l'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali non può implicare di per sé che l'amministrazione consiliare sfugga alla disciplina generale, prevista dalle leggi dello Stato, in ordine ai controlli giurisdizionali, e che, in ogni caso, il principio dell'autonomia dell'organo regionale non incide sull'obbligo di rispettare il vincolo di destinazione dei contributi erogati, la cui violazione può essere accertata in sede giurisdizionale nei confronti del responsabile, non essendo ravvisabile, al riguardo, alcun profilo di immunità, anche quanto espressamente previsto dal più volte richiamato art. 60 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante la legge di contabilità generale dello Stato, il quale, dopo avere stabilito le modalità per adempiere all'obbligo di rendere il conto nei confronti della propria amministrazione da parte dei *"funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito"*, espressamente dispone, all'ultimo comma, che *"i funzionari che non osservino i termini stabiliti per la presentazione dei conti sono passibili, indipendentemente dagli eventuali provvedimenti disciplinari, di pene pecuniarie nella misura e con la modalità da determinarsi dal regolamento, fermo restando l'eventuale giudizio della Corte dei conti ai termini del successivo art. 83"* (art. 60 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante la legge di contabilità generale dello Stato), il quale dispone, appunto, che *"i funzionari di cui ai precedenti artt. 71 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto (..)"* (art. 83 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante la legge di contabilità generale dello Stato).

13. Alla stregua delle suesposte considerazioni, ferma restando la sua inammissibilità per difetto di rilevanza in relazione a quanto sopra si è detto, alla luce della soluzione da dare al quesito *sub a)* della prospettata questione di massima, decade comunque il quesito *sub b)* della questione di massima deferita con l'atto di remissione in epigrafe.

14. Tutto ciò considerato, queste Sezioni riunite, nel pronunciarsi ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, sulla questione di massima deferita dal Presidente della Corte dei conti con l'atto di deferimento in epigrafe, così decidono:

- 1) dichiarano ammissibile e rilevante il quesito *sub a)* della questione di massima in epigrafe;
- 2) dichiarano inammissibile per difetto di rilevanza il quesito *sub b)* della questione di massima in epigrafe;
- 3) al quesito *sub a)* va data soluzione mediante l'enunciazione del seguente principio di diritto: *"non è attivabile il giudizio di conto nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853"*.

15. Non vi è luogo a provvedere sulle spese del giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale

definitivamente pronunciando, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69, nel giudizio sulla questione di massima iscritta al **n. 355/SR/QM** del registro di Segreteria delle Sezioni riunite, promosso dal Presidente della Corte dei conti con atto di deferimento del 18 giugno 2013, depositato in pari data, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, così decide:

- 1) dichiara ammissibile e rilevante il quesito *sub a)* della questione di massima in epigrafe;
- 2) dichiara inammissibile per difetto di rilevanza il quesito *sub b)* della questione di massima in epigrafe;
- 3) al quesito *sub a)* va data soluzione mediante l'enunciazione del seguente principio di diritto: *"non è attivabile il giudizio di conto nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853"*.

Dispone la comunicazione della presente sentenza al Presidente della Corte dei conti remittente, al Procuratore generale della Corte dei conti.

Nulla per le spese.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 28 maggio 2014.

L'estensore

Il Presidente

Tommaso Miele

Arturo Martucci di Scarfizzi

Depositata in Segreteria il giorno 4 agosto 2014