



Sentenza n. 19/2025/RGC

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Giovanni COPPOLA	Presidente
Lucia d'AMBROSIO	Consigliere
Nicola RUGGIERO	Consigliere
Francesco ALBO	Consigliere
Donato CENTRONE	Consigliere
Vanessa PINTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso iscritto al n. 865/SR/RGC del registro di Segreteria e proposto nell'interesse di Donatella Porzi, in qualità di capogruppo del disciolto Gruppo consiliare "Misto" della Regione Umbria, rappresentata e difesa dall'avv. Marzio Vaccari giusta procura speciale in atti ove la stessa dichiara di eleggere domicilio presso il proprio avvocato all'indirizzo PEC: marzio.vaccari@avvocatiperugiapec.it, avverso la deliberazione

n. 21/2025/FRG della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Umbria, depositata il 28 febbraio 2025, con la quale è stato dichiarato non regolare il rendiconto del gruppo ricorrente relativo al periodo 1/1/2024 - 28/11/2024, per le voci e gli importi ivi indicati.

VISTO il ricorso;

VISTI i decreti presidenziali di fissazione dell'udienza, di composizione del Collegio e nomina del relatore;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nell'udienza del 24 settembre 2025, con l'assistenza del segretario d'udienza dott. Federico Cecconi, il relatore Primo Referendario Giovanni Dalla Pria, l'avv. Teresa Felicetti, giusta delega a sostituto processuale del 23/9/2025, versata in atti, a firma dell'avv. Marzio Vaccari, per la parte ricorrente ed il v.P.g. Sabrina D'Alesio per la Procura generale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato in data 9/4/2025 presso la segreteria di queste Sezioni riunite viene impugnata al fine del relativo annullamento la delibera n. 21/2025/FRG della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Umbria, che ha dichiarato non regolare il rendiconto relativo al periodo 1/1/2024 - 28/11/2024 del gruppo consiliare "Gruppo Misto" del Consiglio regionale dell'Umbria in relazione alle seguenti voci:

a) - punto 4.3 lett. a) della delibera n. 21/2025/FRG relativa alla documentazione dei contratti di prestazione d'opera sottoscritti con

la dott.ssa Lara Partenzi. La Presidente del Gruppo riferiva che *“Nelle pagine fb e instagram e nel sito si trova la documentazione oggetto del contratto relativa all’attività istituzionale del Consigliere realizzata dalla dottoressa Partenzi”*, indicando i link per la visualizzazione della promozione e diffusione di video, foto e testi delle iniziative promosse dal Consigliere e allegando una serie di comunicati stampa e delle locandine.

In merito, la Sezione di controllo per l’Umbria osservava che non è stata documentata l’esistenza di un sito *internet* riferibile in via esclusiva al gruppo consiliare. Al contrario, nei chiarimenti pervenuti ci si limitava a riportare un indirizzo *Internet* (senza fornire ulteriori dettagli o evidenza delle pagine pubblicate nel corso del periodo oggetto di rendicontazione) che appariva nominativamente riconducibile al Consigliere regionale Porzi e non al Gruppo Misto. La documentazione prodotta non consentiva peraltro di verificare che nel sito *internet* l’attività prestata dalla giornalista remunerata con i fondi oggetto di rendicontazione fosse riferita *“ad attività espletate nell’interesse del Gruppo consiliare (ovvero per le iniziative dei Gruppi o dei Consiglieri riconducibili sempre ad attribuzioni dell’Assemblea legislativa di cui all’articolo 43 dello Statuto regionale), invece che della sottostante compagine politica”*, come era stato richiesto in fase istruttoria. Con riguardo ai comunicati stampa, si rileva come, parimenti, non vi sia sempre un riferimento ad attività espletate nell’interesse del Gruppo consiliare o per le iniziative del Gruppo o del Consigliere Porzi riconducibili ad attribuzioni

dell'Assemblea legislativa di cui all'art. 43 dello Statuto regionale. Si rileva altresì che il numero di prodotti editoriali trasmessi, non consente di verificare che sia stato rispettato il quantitativo previsto sia nel contratto sottoscritto in data 12 marzo 2024 sia in quello sottoscritto in data 1° agosto 2024. In particolare, risultano comunicati che danno atto della partecipazione del Consigliere a sostegno di candidati ad elezioni senza che sia esplicitato il collegamento alle attribuzioni proprie del Consigliere nella sua qualità;

b) - punto 4.3. lett. b) della delibera 21/2025/FRG relativa alle attività di promozione e comunicazione istituzionale dalla documentazione fornita. La Sezione di controllo per l'Umbria rilevava che almeno una attività è stata svolta oltre il termine previsto dall'art. 1, lett. d) delle linee guida allegate al DPCM 21.12.2012, nonché dall'art. 1, lett. d), delle linee guida allegate alla l.r. n. 28/2012 (*"non sono consentite le spese inerenti all'attività di comunicazione istituzionale nel periodo antecedente alla data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di par condicio"*). Nulla veniva inoltre documentato in merito alla data di effettiva pubblicazione del comunicato stampa e pertanto la Sezione riteneva di dover far riferimento alla data di redazione dello stesso che ricadeva nel periodo oggetto della norma inibitoria. Anche per le elezioni regionali, il periodo il divieto di comunicazione elettorale ha inizio, in generale, con l'affissione del manifesto elettorale, il quarantacinquesimo giorno precedente la

data fissata per la consultazione elettorale. Nel dettaglio, la Sezione si soffermava sul seguente comunicato stampa: *“Precariato Scuola, Donatella Porzi:” Tutt’altro che stupita da fatto che l’Ue bacchetti l’Italia: a poco servono le giustificazioni di chi ci governa quando politiche di reclutamento e risorse sono discontinue e inadeguate”*, Perugia, 4 ottobre 2024.

In esito alle voci di spesa sub **a)** e **b)**, la Sezione rilevava in conclusione la non regolarità del rendiconto del Gruppo consiliare «Misto», relativo al periodo 01/01/2024 - 28/11/2024, con riferimento alle spese relative ai contratti di prestazione d’opera sottoscritti in data 12 marzo 2024 e 1° agosto 2024 con la dott.ssa Lara Partenzi: € 6.500,00 comprensivo di ritenuta d’acconto, oltre IRAP per € 352,00 e commissioni bancarie.

Con il primo motivo, la ricorrente deduce, preliminarmente, il difetto e/o erroneità e incompletezza dell’istruttoria. Al riguardo, sul presupposto che la distinzione tra attività politica e attività istituzionale è da intendersi maggiormente sfumata nell’esercizio delle prerogative di un Gruppo misto in cui, per definizione, confluiscono gli eletti di diverse esperienze e collocazioni politiche la medesima evidenza che la delibera impugnata risulta in ogni caso generica perché non distinguerebbe quali “lavori” oggetto dell’esecuzione del contratto sarebbero da considerarsi politici e quali di natura istituzionale e quindi riferibili al gruppo: in difetto di tale specificazione, prosegue, sarebbe violato il diritto di difesa. Né, a supporto della decisione impugnata, potrebbe valere, ad avviso

dell'istante, l'assunto che non sarebbe stata documentata "*l'esistenza di un sito internet riferibile in via esclusiva al gruppo consiliare*", perché in quello riferibile alla consigliera Porzi erano state comunque pubblicate le iniziative istituzionali svolte nell'interesse del gruppo.

Con il secondo motivo, il ricorrente lamenta, sotto altro profilo, il difetto di istruttoria, nonché l'omessa e/o incompleta motivazione della decisione in ordine alla irregolarità dei contratti intervenuti con la dott.ssa Partenzi.

Sul punto fa presente che con un semplice controllo del materiale contenuto nei siti di cui era stato fornito il *link* (profilo Facebook, , Instagram, comunicati stampa), la Sezione avrebbe potuto verificare che tutti gli articoli pubblicati in esecuzione dell'oggetto dell'incarico avevano l'obiettivo di mantenere alta l'attenzione su temi di particolare interesse quali la scuola, la formazione e l'educazione, l'integrazione e l'attenzione dei più fragili, la sanità, la violenza, lo sport etc., nella maggior parte dei casi confluiti successivamente in iniziative legislative. Inoltre, secondo la ricorrente, un'attenta valutazione dei prodotti editoriali, avrebbe anche potuto consentire di verificare il rispetto del parametro quantitativo previsto nei contratti sottoscritti tra il gruppo e il prestatore d'opera.

Con il terzo motivo viene, infine, viene dedotta l'omessa e/o parziale istruttoria sulla verifica dei contenuti dei siti indicati attraverso i *link* trasmessi, nonché la violazione del principio di proporzionalità della decisione, non avendo l'organo di controllo

“scisso”, sotto un profilo quantitativo e qualitativo, i prodotti istituzionali da quelli aventi rilevanza politica: conseguentemente l’irregolarità non potrebbe estendersi a tutto il contenuto dei contratti sottoscritti tra il Gruppo Misto e la dott.ssa Partenzi, il che dovrebbe, in ogni caso, comportare una diversa commisurazione dell’importo da restituire.

2. Si è costituita la Procura generale con memoria depositata in data 3/9/2025.

In rito, preliminarmente, la Procura generale eccepisce che il ricorso non è stato notificato alla Sezione regionale di controllo che ha adottato la deliberazione impugnata come prescrive l’art. 124 del c.g.c..

Nel merito, ad avviso della Procura generale, non sono condivisibili le tesi sostenute da parte ricorrente per le seguenti ragioni.

Con riguardo al primo motivo di doglianza, risulterebbe privo di pregio l’assunto secondo cui, nel caso di Gruppo Misto, sarebbe più difficile scindere l’attività riferibile al gruppo da quella politica. In termini contrari sarebbe agevole replicare che alla logica di fondo, secondo cui l’attività istituzionale del gruppo per cui viene concesso il finanziamento soggetto a rendicontazione va distinta da quella politica, non fa eccezione il Gruppo Misto, che costituisce solamente *“un mero espediente tecnico usato per consentire ai deputati, non legati a gruppi o che non raggiungano il numero, minimo prescritto, di partecipare ai lavori delle assemblee elettive a parità con gli altri membri”* (Cfr. Corte dei conti, SS.RR., sent. n. 2/2024/RGC che richiamano Cass.,

Sezioni Unite, sent. n. 3335 del 19 febbraio 2004). Sempre con riferimento al primo motivo, risulterebbe parimenti infondata la censura circa la genericità della delibera. In primo luogo, la Procura generale aderisce a quanto statuito dalla Sezione di controllo secondo cui *“non è stata documentata l’esistenza di un sito internet riferibile in via esclusiva al gruppo consiliare... essendo detto indirizzo riconducibile nominativamente al consigliere regionale”*. Ed invero, poiché l’attività prestata dalla giornalista Partenzi era da rendersi, così come pattuito nei rispettivi contratti d’opera, in favore del Gruppo, la relativa documentazione, attestante il lavoro dalla medesima svolto, avrebbe dovuto essere eventualmente pubblicata sul sito del Gruppo che, come soggetto giuridico distinto dai singoli componenti, è l’ente nel cui interesse il contributo viene erogato. In secondo luogo, sarebbe priva di pregio l’argomentazione difensiva circa la genericità della delibera anche in considerazione del fatto che che è stata proprio la genericità e l’incompletezza della documentazione trasmessa, peraltro attraverso il semplice *“richiamo ai link”*, a non risultare conforme agli specifici e formali obblighi che incombono sul gruppo consiliare in sede di presentazione del rendiconto, con ciò precludendo alla Sezione di controllo di verificare quali attività espletate fossero effettivamente riconducibili al *“Gruppo”* e quali alla sottostante *“compagine politica”*.

Anche il secondo motivo di censura, secondo la Procura generale, risulta privo di pregio. A fronte di una specifica delibera istruttoria con cui la Sezione richiedeva articolati chiarimenti al riguardo,

infatti, sarebbe stato onere del Gruppo produrre una esaustiva e completa documentazione a supporto della regolarità della spesa sostenuta.

Al riguardo, secondo la Procura, non appare conferente l'affermazione di parte ricorrente, che la Sezione avesse la possibilità di utilizzare i link per effettuare i relativi accertamenti. Va infatti considerato che nella documentazione prodotta e riportata nel corpo del ricorso (estratti di pagine Facebook, Instagram e comunicati stampa, attestanti i "prodotti" della giornalista, con riferimento al primo e al secondo contratto) si evince una mera elencazione di titoli di eventi - e quindi delle attività svolte - senza un riferimento compiuto all'inerenza dell'attività espletata agli interessi istituzionali del Gruppo, circostanza *"che rende la spesa non rendicontabile nel suo complesso, qualora non sia possibile distinguere, come nel caso di specie, in quale parte essa sia stata destinata ad attività inerenti al Gruppo"* (cfr., SS.RR. n. 20/2016/EL, come riportata da SS.RR. n. 19/2022/RGC). I documenti richiamati da parte ricorrente sembrano aver prevalentemente riguardo a iniziative informative di carattere politico generale, di rilevanza anche nazionale (temi della scuola, della formazione, del lavoro, salute, ecc.), e non già rispondenti a specifiche attività inerenti al Gruppo stesso.

Conseguentemente, la riscontrata inconferenza della spesa rispetto all'attività istituzionale del Gruppo e all'attività politica interna al Consiglio regionale si pone in aperto contrasto con il divieto di commistione sancito dall'art. 1, co. 3, lett. a) e b) del DPCM

21 dicembre 2012, secondo il quale ogni spesa *"deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del Gruppo"* (lett. a), mentre, ai sensi della lett. b), i contributi erogati dal Consiglio regionale *"non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, (...) per finanziare, direttamente o indirettamente, le spese di Organi centrali o periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi"*.

Alla luce di quanto precede, anche l'ultimo motivo di ricorso, con cui si chiede una riduzione dell'importo restitutorio, sarebbe da ritenersi infondato, ad avviso della Procura generale, non essendo possibile distinguere, a causa delle censurate modalità di rendicontazione, quali spese siano effettivamente riferibili al Gruppo.

In conclusione, la Procura generale, alla luce delle considerazioni esposte, chiede che venga respinto il ricorso.

3. All'udienza pubblica del 24 settembre 2025, l'avv. Teresa Felicetti, per la parte ricorrente, ha fatto rinvio alle argomentazioni contenute nel ricorso introduttivo, ribadendo nelle conclusioni la richiesta di annullamento della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo.

Il v.P.g. Sabrina D'Alesio, riportandosi alle conclusioni depositate agli atti, ha chiesto la reiezione del ricorso.

La causa veniva trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Quanto all'eccezione preliminare in rito dedotta dalla Procura generale e riguardante l'omessa notifica alla Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 124 c.g.c., si osserva che la suddetta omissione non è causa di inammissibilità del ricorso in conformità ai termini esplicitati dal proprio precedente per cui *“l'art. 124 del c.g.c. prevede che il ricorso sia “proposto”, a pena di inammissibilità, entro il termine di trenta giorni dalla conoscenza legale della deliberazione impugnata e che sia notificato “nelle forme della citazione in ogni caso al Procuratore generale della Corte dei conti e, ai fini conoscitivi, alla sezione del controllo che ha emesso la delibera impugnata”; ciò comporta che il ricorso si intende “proposto” nelle forme della citazione esclusivamente con la notifica al Procuratore generale – controparte necessaria nel giudizio - e che, laddove il termine dei trenta giorni non risulti rispettato, consegue, per espressa disposizione di legge, la sanzione estrema dell'inammissibilità, in quanto volta a garantire il pieno rispetto del contraddittorio tra le parti. Il restante periodo del comma 1 dell'art. 124, unito con la congiunzione “e”, estende l'onere della notificazione alla Sezione di controllo che ha emesso la deliberazione impugnata solamente “ai fini conoscitivi”: il Collegio ritiene che la disposizione in esame vada interpretata nel senso che detta notifica non rientri tra i requisiti indefettibili per la “proposizione” del ricorso né tampoco che la stessa debba essere effettuata “nelle forme della citazione”, in quanto la Sezione di controllo che ha emesso la deliberazione non è intimata quale “parte” nel giudizio né è chiamata a controdedurre al ricorso e neppure può ritenersi quale “controinteressato”, atteso che l'interesse*

pubblico nel processo è tutelato dalla Procura generale. Ne consegue, ad avviso del Collegio, che la sanzione dell'inammissibilità – ragionevolmente comminata per la violazione del termine perentorio di “proposizione” del ricorso nei confronti della controparte processuale – non possa estendersi anche alla violazione di una disposizione che per espressa volontà del legislatore risponde ad esigenze meramente conoscitive e, in definitiva, ad una ratio del tutto diversa e secondaria rispetto a quella di assicurare la garanzia dell'integrità del contraddittorio” (SSRR sent. n. 16/2019).

2. Nel merito il ricorso va accolto parzialmente.

2.1. Occorre innanzitutto premettere che il presente giudizio è stato instaurato a norma dell'art. 1, co. 12, d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla l. n. 213 del 2012, nonché dell'art. 11, co. 6, lett. d), del Codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. n. 174 del 2016, con conseguente applicazione delle disposizioni processuali contenute negli artt. 123 e seguenti del Codice, relative ai giudizi in unico grado, che hanno attribuito alle Sezioni riunite in speciale composizione la competenza a decidere in unico grado in tutti i giudizi *“nelle materie di contabilità pubblica nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo”*.

Si ritiene pertanto necessario richiamare i principi giuridici che disciplinano le fattispecie in esame, come emergenti dalle disposizioni normative di riferimento, anche a seguito dei ripetuti interventi della Corte costituzionale in materia.

La materia del finanziamento dei gruppi consiliari regionali è disciplinata dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (art. 1, commi 9, 10, 11

e 12).

La Corte costituzionale (sent. 39/2014, punto 6.3.9.2) ha chiarito 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.”*

La Consulta ha ripetutamente affermato che *“il controllo in questione, se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge”* (cfr. sentenze n. 130/2014, n. 263/2014, n. 104/2016 e n. 260/2016). La Corte costituzionale ha, inoltre, ribadito che l'art. 1, co. 11, del d.l. n. 174 del 2012 *“attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate*

dall'art. 1, e quindi ai [...] criteri contenuti nelle linee guida" (sentenze n. 104/2016, n. 130/2014).

Con specifico riguardo alla natura di tale controllo, la Corte costituzionale, nella citata sent. n. 39/2014, ha statuito, inoltre, che il controllo svolto dalla Sezione regionale della Corte dei conti va ascritto alla tipologia dei *"controlli estrinseci di regolarità contabile"*, con finalità di carattere restitutorio e non sanzionatorio (cfr. art. 1, co. 12, d.l. n. 174/2012, come emendato dalla sentenza medesima), essendo inteso a garantire la corretta gestione del bilancio regionale, cui è collegato il bilancio del Consiglio, dal quale sono tratti i fondi destinati ai gruppi consiliari. (cfr. SS.RR. giur. spec. comp., sent. n. 20/2023/RGC).

I parametri per l'esercizio del controllo di regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari sono costituiti dai criteri di veridicità e correttezza delle spese di cui art. 1, All. "A" DPCM 21 dicembre 2012 (di seguito DPCM).

Il comma 1 dell'articolo stabilisce, infatti, che ciascuna spesa del rendiconto *"deve corrispondere a criteri di veridicità e correttezza"*.

La veridicità, ossia la *"corrispondenza tra le spese indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute"* (art. 1, co. 2, All. "A" DPCM), costituisce a sua volta declinazione della *corretta rilevazione dei fatti di gestione* e della *regolare tenuta della contabilità*, quali finalità specifiche del controllo che l'art. 1 DPCM intende assicurare per effetto del recepimento delle linee guida (cfr. Corte cost. sent. 39/2014, punto 6.3.9.6).

La correttezza è invece riferita *“alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge”* (art. 1, co. 3, All. “A” DPCM) secondo i principi da questa fissati alle lettere *a), b), c) e d)* di detto comma.

In tal senso, queste Sezioni riunite hanno stabilito che *“Il controllo della Corte dei conti è un controllo esterno sull’attinenza delle spese rendicontate alle funzioni istituzionali del gruppo, sul rispetto delle regole di gestione dei fondi, sulla corrispondenza del rendiconto alla documentazione di spesa presentata, ma anche di conformità alle regole dettate dalla Linee guida adottate con il DPCM citato, che riguardano aspetti formali e sostanziali. Tuttavia i principi di ragionevolezza e proporzionalità immanenti nella Carta costituzionale inducono a ritenere che non tutte le prescrizioni contenute nelle linee guida possano considerarsi essenziali ai fini del giudizio di regolarità del rendiconto, per cui in caso di loro violazione occorre stabilire, caso per caso, gli effetti prodotti sulla regolarità del rendiconto, di modo che per le irregolarità di scarsa rilevanza le Sezioni regionali possano anche formulare mere raccomandazioni o moniti per una corretta rendicontazione e tenuta della contabilità anche per il futuro. Occorre, pertanto, valutare in concreto se le prescrizioni contenute nelle Linee guida siano essenziali ai fini del rispetto dei principi sopra indicati. La valutazione del parametro dell’essenzialità deve intendersi rimessa al prudente apprezzamento della giurisprudenza attraverso un percorso di ponderazione che valorizzi il peculiare rilievo oggettivo dell’irregolarità, la sua incidenza sui dati complessivi della gestione, l’occasionalità ovvero il discostamento dai principi regolatori e da quelli riconducibili a buon andamento, della oggettiva ed eccezionale*

scusabilità del discostamento stesso” (Corte dei conti, SS.RR. giur. spec. comp., sent. n. 9/2015/EL).

Ovviamente, le discrasie procedimentali o la patologia del rapporto sottostante al procedimento di spesa, rivelatesi ininfluenti per la declaratoria di irregolarità ai sensi dell’art. 1, co. 11, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, potranno importare in ogni caso come rilievi od osservazioni sia in ambito di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, sia nell’esercizio di altre tipologie di controllo (controllo finanziario, giudizio di parifica), o costituire elementi per l’esercizio dell’azione di responsabilità erariale.

Al riguardo, secondo queste Sezioni riunite, *“va dunque ribadito che altro è il controllo di regolarità sui rendiconti dei Gruppi consiliari ex art.1 D.L. n. 174/2012, che ha natura di accertamento di regolarità e di conformità meramente documentale (Corte Cost., n. 39/2014) e attiene all’atto-rendiconto; altro è, invece, la valutazione, in termini di liceità, della condotta delle singole persone fisiche costituenti il Gruppo, sotto il profilo della sua potenzialità lesiva dell’Erario regionale, la quale potrà essere esercitata in materia di giurisdizione di responsabilità”* (Corte dei conti, SS.RR. giur. spec. comp., sent. n. 61/2014/EL).

Sotto l’ulteriore profilo della correttezza, ogni spesa dev’essere espressamente riconducibile all’attività istituzionale del gruppo (art. 1, co. 3, lett. a), All. “A” DPCM). La *“promozione istituzionale dell’attività del gruppo consiliare e dei singoli consiglieri appartenenti al gruppo medesimo”* (art. 1, co. 4, lett. d), All “A” DPCM) costituisce del resto una componente del contributo per le spese di funzionamento di

cui al suddetto comma 4.

Per dettagliare meglio il concetto di correttezza, occorre osservare che i gruppi vengono qualificati come proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (Corte cost. sentenze 187/90 e 1130/98) e sono riconducibili alle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost. ove si svolge la personalità dell'individuo. Pertanto *“un gruppo assembleare di un Consiglio Regionale, contrariamente a quanto avviene per i gruppi parlamentari, ha un rapporto più stretto con il territorio e l'attività politica è contraddistinta da una dialettica costante con gli elettori. I consiglieri regionali hanno il compito istituzionale di individuare le esigenze, i bisogni, le aspettative della popolazione regionale, o di specifiche zone geografiche della regione, al fine di tradurle in iniziative legislative secondo il riparto di competenze stabilito dalla Costituzione”* (Corte dei conti, SS.RR. giur. spec. comp., sent. n. 29/2014/EL).

Secondo la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 107 del 2015; n. 1130 del 1988), i compiti dei gruppi consistono fondamentalmente nel concorso anche, con formula lata, *“all'acquisizione di informazioni (...) sui problemi emergenti dalla società”* (sent. n. 107 del 2015; n. 1130 del 1988).

Secondo queste Sezioni riunite (sent. n. 2/2024/RGC del 7 marzo 2024), *“il giudice contabile può e deve sindacare la legittimità della spesa pubblica anche alla luce di criteri quali la congruità, la logicità, la razionalità, l'efficacia, l'economicità, la ragionevolezza, la proporzionalità e il buon andamento* (Corte dei conti, SS.RR., n. 4/1999/QM; Sez. App. Sicilia, sent. n. 86/2017), *che rappresentano espressioni della coerenza delle*

scelte dell'amministrazione rispetto ai fini di pubblico interesse che ne contrassegnano la funzione, "anche con riferimento al munus publicum di consigliere regionale" (Sez. giur. Calabria, sent. n. 424/2018). Ne consegue che le scelte degli amministratori e dipendenti pubblici "sono soggette alla giurisdizione della Corte dei conti, perché assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa", anche sotto il profilo della "giuridicità sostanziale dell'esercizio del potere discrezionale" (Cass., Sezioni Unite, sent. n. 4283/2013), da valutare alla luce dei due limiti immanenti all'attività della pubblica amministrazione, costituiti dal fine pubblico da perseguire e dalla causa giustificativa del potere, per cui ogni atto può essere adottato solo per la realizzazione del fine per il quale il potere è stato conferito.

Nello specifico, la normativa è volta ad impedire *"la commistione tra attività inerenti alla divulgazione dell'attività istituzionale del Gruppo anche nella persona del singolo Consigliere, e quelle ricadenti nell'attività politica generale – del partito o del singolo esponente – che rende la spesa non rendicontabile nel suo complesso, qualora non sia possibile distinguere (...) in quale parte essa sia destinata ad attività inerenti al Gruppo"* (SS.RR. N. 20/2016/EL, come ripresa da SS.RR. n. 19/2022/RGC).

Nel delineato contesto, occorre ora scrutinare i singoli motivi di gravame, nell'ordine logico nel quale rilevano, applicando i suddetti principi alle fattispecie ad essi corrispondenti.

3. Tanto premesso, va accolto il primo motivo di ricorso con cui si contestano le decisioni della deliberazione impugnata circa: 1) la genericità dei riferimenti alla documentazione ove risulterebbe

sfumata la distinzione tra attività istituzionale del gruppo consiliare a attività politica; 2) la non riferibilità dell'indirizzo *internet* al gruppo consiliare bensì al suo presidente.

Quanto al primo profilo, ove la Sezione regionale di controllo censuri, come nel caso in esame, lo sviamento dalla funzione istituzionale della spesa per una pluralità di documenti, non può prescindere dalla specifica individuazione di detti documenti circostanza che non risulta realizzata nel caso di specie.

Circa il secondo profilo, tanto le funzioni di rappresentanza del gruppo consiliare in capo al suo presidente (art. 2, All. "A", DPCM) quanto il vincolo di destinazione delle spese di funzionamento, tra l'altro, *"per la promozione istituzionale dell'attività del gruppo consiliare e dei singoli consiglieri appartenenti al gruppo medesimo"* (art. 1, co. 4, lett. d), All. "A", DPCM), inducono ad escludere che l'indirizzo *internet* riferito al presidente e non al gruppo e la mancanza di un sito *internet* riferibile in via esclusiva al gruppo consiliare possano in sé costituire motivo di irregolarità della spesa, soprattutto in assenza di evocazione di specifici divieti normativi.

4. Va accolto anche il secondo motivo del ricorso nei limiti in cui contesta la declaratoria di irregolarità dei contratti intervenuti con la dott.ssa Partenzi. L'irregolarità ricorrerebbe perché la documentazione prodotta non consentirebbe di verificare che nel sito *internet* l'attività prestata dalla giornalista, remunerata con i fondi oggetto di rendicontazione, sia riferita all'attività istituzionale del gruppo. e non costituiscano dunque una modalità di finanziamento di alcuna delle

compagini politiche rappresentate (SS.RR., sent. n. 29/2014/EL).

Peraltro, nel caso in esame, i documenti versati agli atti fanno riferimento a problematiche di riflesso territoriale estese anche all'ambito sociale, per cui non emerge, diversamente da quanto affermato nella deliberazione della Sezione, lo sviamento dal fine istituzionale.

5. Poiché il ricorso è volto complessivamente ad ottenere quale *petitum* immediato l'annullamento e/o la riforma della deliberazione impugnata, il suddetto motivo involge il ridetto punto 4.3, lett. b), della deliberazione impugnata per cui il comunicato stampa del 4/10/2024, dettagliato in fatto, preordinato alla comunicazione e promozione istituzionale, sarebbe stato realizzato in violazione dell'art. 1, lett. d), delle linee guida allegate al DPCM 21.12.2012, nonché dall'art. 1, lett. d), delle linee guida allegate alla l.r. Umbria n. 28/2012.

Nel caso in esame, alla declaratoria di irregolarità per violazione della correttezza concorrono tanto la deviazione dalle finalità istituzionali dei gruppi (art. 1, co. 3, lett. a), All. "A" DPCM) quanto l'inosservanza del divieto della richiamata e successiva lettera d). In quest'ultima fattispecie, stante il divieto, consegue in automatico la violazione di legge e quindi l'irregolarità della spesa.

Va altresì considerato che tale affermata violazione non risulta puntualmente contrastata dalla parte ricorrente, la quale afferma: "... anche prescindendo, a tutto voler concedere, dalla contestazione del prodotto del comunicato stampa pubblicato il 04 ottobre 2024 – in asserita

violazione del termine previsto dall'art. 1, lett. d) delle linee guida allegate al DPCM 21.12.2012, nonché dall'art. 1, lett. d), delle linee guida allegate alla l. reg. n. 28/2012".

Pertanto, stante la mancata contestazione sul punto 4.3, lett. b), della deliberazione gravata, tale punto risulta consolidato tanto per il principio di non contestazione (art. 115 c.p.c. richiamato per quanto di ragione dall'art. 7, co. 2, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174) quanto per la conseguente mancata specificazione dei motivi in relazione all'art. 123, co. 2, lett. d), d.lgs. 174/2016 (Cfr., in generale, Cons. Stato, sez. VI, sent. 21/2/2006, n. 705).

6. Attesa, infine, la stretta connessione tra proporzionalità della decisione e distinzione di attività istituzionale da attività politica di cui al terzo motivo di ricorso, quest'ultimo deve ritenersi assorbito in ragione della riconducibilità alla attività istituzionale della produzione contrattuale in esame.

Il ricorso va, pertanto, parzialmente accolto nei termini di cui in motivazione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, accoglie parzialmente il ricorso.

Nulla per le spese.

Dispositivo letto in udienza ai sensi dell'art. 128, comma 3, del codice di giustizia contabile.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 24 settembre 2025.

IL RELATORE

Giovanni Dalla Pria

F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Giovanni Coppola

F.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 14 novembre 2025.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

F.to digitalmente