



Sentenza n. 11/2021/RGC

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Mauro OREFICE	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere relatore
Gaetano BERRETTA	Consigliere
Rossella CASSANETI	Consigliere
Laura D'AMBROSIO	Consigliere
Donato CENTRONE	Consigliere
Marco RANDOLFI	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio iscritto al n. **723/SR/RGC**, ai sensi dell'art. 11, c. 6, lett. d), del codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174 del 2016), proposto dal Gruppo SVP - Südtiroler Volkspartei in Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, in persona del Presidente e legale rappresentante Gerhard Lanz, rappresentato e difeso dagli avvocati Karl ZELLER, Stefan TURIN e Luigi MANZI,

nei confronti

- del Procuratore generale della Corte dei conti;

- del Presidente del Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol;

- del Presidente della Giunta regionale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol,

per l'annullamento

della deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 41 del 15 marzo 2021, con cui è stata accertata la non regolarità del rendiconto presentato dal Gruppo consiliare "SVP - Südtiroler Volkspartei" per il periodo 1° gennaio 2020 - 31 dicembre 2020, e per l'accertamento della conformità del rendiconto medesimo.

Uditi nell'udienza pubblica del 9 giugno 2021 il giudice relatore Luisa D'Evoli, l'Avv. Karl Zeller per la parte ricorrente ed il Pubblico ministero nella persona del vice Procuratore generale Cons. Giulia De Franciscis.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 19 aprile 2021 al Procuratore generale della Corte dei conti, alla Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige - sede di Trento, al Presidente della Giunta regionale della Regione Trentino-Alto Adige ed al Presidente del Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige e depositato presso la Segreteria delle Sezioni riunite in data 26 aprile 2021, il Gruppo consiliare della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol "SVP - Südtiroler Volkspartei", in persona del Presidente, legale rappresentante *pro tempore*, ha impugnato la deliberazione della Corte dei conti - Sezione

di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, del 15 marzo 2021 n. 41/2021/FRG, con la quale è stata accertata la non regolarità del rendiconto presentato dal Gruppo consiliare della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol "SVP - Südtiroler Volkspartei" per il periodo 1° gennaio 2020 - 31 dicembre 2020.

La parte ricorrente evidenzia in punto di fatto che la Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige ha motivato la propria decisione di non approvazione del rendiconto unicamente con l'asserita non inerenza del servizio di "coaching mediatico", per i componenti del Gruppo consiliare con i fini istituzionali del Gruppo consiliare medesimo (nella specie si tratta della somma di 18.750,00 euro), nel presupposto che l'attività di comunicazione prevista dall'art. 3 del Regolamento regionale n. 33/2013 (approvato con delibera del C.R. del 10 settembre 2013), finanziabile con le risorse pubbliche assegnate ai Gruppi, è *"esclusivamente quella riferita all'attività del Consiglio"* e non quella per *"accrescere le abilità comunicative individuali dei singoli consiglieri"*.

La parte ricorrente lamenta, in particolare, la violazione e falsa applicazione dell'allegato A dell'art. 1 del Regolamento n. 33/2013 e dell'art. 3 del Disciplinare interno del Gruppo SVP, nonché la violazione degli artt. 5, 100, 113, 114, 117 e 119 della Costituzione e degli artt. 26 e 31 dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige Südtirol (DPR n. 670/1972).

Ad avviso della parte ricorrente, la spesa in questione, relativa all'attività di "coaching mediatico", è stata correttamente classificata

nella categoria U10, trattandosi di “attività di aggiornamento” e non di “altre spese di comunicazione”. Ciò perché si tratterebbe di spesa correlata ad attività che, sebbene strumentale per il miglioramento della comunicazione, si traduce essenzialmente in attività di aggiornamento e quindi di formazione per mettere in grado i consiglieri di utilizzare gli strumenti e le tecniche di comunicazione più sofisticate e avanzate, in coerenza con quanto stabilito dal “Disciplinare interno” del Gruppo (art. 3, c. 4), il quale prevede appunto, sub n. 10), la voce “*Spese per attività promozionali, convegni e attività di aggiornamento*”, cui rinvia il Regolamento regionale n. 33/2013 là dove fa riferimento alle modalità concrete della “*corretta gestione delle risorse messe a disposizione dal Consiglio*” ai gruppi consiliari. Sicché ritiene la parte ricorrente che sussista nella specie il nesso della spesa con l’attività istituzionale del Gruppo, ancorché non esclusivo, essendo il Coaching mediatico finalizzato a migliorare l’attività di comunicazione del Gruppo e dei suoi componenti, anche tramite canali e mezzi nuovi, resisi necessari per le limitazioni Covid- 19 imposte a partire da marzo 2020. In particolare, evidenzia la parte ricorrente, l’attività di comunicazione che si intendeva migliorare con il corso di aggiornamento in questione era quella “*riferita all’attività del Consiglio*” regionale e, d’altronde, non si trattava di una formazione individuale ma di lezioni alle quali hanno partecipato tutti i componenti del Gruppo SVP.

Lamenta, inoltre, la parte ricorrente che la Sezione regionale di controllo abbia esercitato il proprio controllo oltre i limiti consentiti

dalla legge e dalla lettura che ne è derivata dalla giurisprudenza costituzionale, giacché, a proprio avviso, seguendo l'interpretazione restrittiva sostenuta dalla Sezione regionale di controllo, secondo la quale la spesa, per essere inerente alle finalità istituzionali, dovrebbe riguardare *“esclusivamente”* l'attività istituzionale, il controllo si trasformerebbe inevitabilmente in un sindacato di merito, essendo, nella specie, difficilmente configurabile un'attività formativa che non abbia riflessi positivi anche sulle conoscenze e capacità del consigliere, utilizzabili nella sua vita privata e professionale in generale.

2. In data 27 maggio 2021, il Pubblico ministero ha presentato memoria, concludendo per l'infondatezza del ricorso.

Preliminarmente, la Procura evidenzia un *“disallineamento”* tra l'indicazione del Regolamento regionale - secondo cui l'adozione del Disciplinare interno da parte dei gruppi consiliari è finalizzata a regolare le *“modalità”* per la corretta gestione dei contributi assegnati e per la tenuta dei conti - e le previsioni del Disciplinare del SVP, laddove si fa riferimento *“ai casi”* nei quali sono ammesse spese di funzionamento e di comunicazione, giacché il Disciplinare del Gruppo nell'art. 3 contiene una declinazione di dettaglio delle *“spese consentite”*, tra le quali - al punto 10 - risultano inserite le *“spese per attività promozionali, convegni e attività di aggiornamento”*, non del tutto corrispondente a quelle espressamente previste nel citato Regolamento (all. A, art. 1, c. 4), essendo introdotta l'attività di aggiornamento non menzionata invece nel Regolamento regionale.

La Procura ritiene corretto il percorso argomentativo della Sezione regionale di controllo, là dove è stato posto in rilievo che il citato art. 3 del Regolamento regionale contempla l'attività di comunicazione esclusivamente se *"riferita all'attività del Consiglio regionale"* e che l'art. 1, c. 4, dell'allegato A al suddetto testo normativo ammette, tra le spese di funzionamento, quelle destinate alla promozione istituzionale *"dell'attività del gruppo consiliare e dei singoli consiglieri"*, pervenendo così alla conclusione che il ciclo di lezioni acquistato dal Gruppo non si presenta riconducibile ad alcuna di tali previsioni, risultando l'iniziativa carente di qualsivoglia finalità divulgativa all'esterno dell'attività del Consiglio regionale e non recando in sé alcun contenuto di promozione istituzionale dell'attività del gruppo e/o dei suoi componenti. Né rileva in diverso senso, secondo la Procura, la circostanza che nella specie le lezioni si siano svolte con la partecipazione di tutti gli esponenti del Gruppo, non mutando tale circostanza il carattere prettamente individuale del contenuto degli incontri formativi.

Invero, ad avviso della Procura ed in coerenza con quanto affermato dalla Sezione regionale di controllo, l'attività rendicontata presenta i connotati propri di un corso di aggiornamento, che la legislazione regionale contempla tra le attività suscettibili di parziale contribuzione in favore dei singoli consiglieri regionali/provinciali, attraverso il diverso strumento del rimborso spese per l'esercizio del mandato, disciplinato nel Testo unificato dei Regolamenti di esecuzione della legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 concernente

“Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino-Alto Adige”, adottato con deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 371/2013, come modificata dalle successive n. 61 e n. 71 del 2014.

Infondato è inoltre, ad avviso della Procura, l’assunto di parte ricorrente, secondo cui la Sezione regionale di controllo avrebbe impropriamente ritenuto il giudizio di inerenza legato ad una correlazione esclusiva dell’attività contestata all’attività istituzionale del Consiglio regionale ovvero del gruppo consiliare, senza tenere in considerazione che il Disciplinare del Gruppo prevede soltanto che le iniziative di formazione/aggiornamento abbiano un nesso con l’attività istituzionale (cfr. voce n. 10 cit.). Evidenzia al riguardo la Procura che sul punto si ripropone il disallineamento del Disciplinare del Gruppo rispetto al Regolamento n. 33/2013, giacché il Disciplinare, oltre ad inserire una categoria di spese non prevista nel Regolamento come suscettibile di finanziamento, introduce anche un criterio di valutazione dell’inerenza della stessa diverso e di minore rigore.

Infondato, ad avviso della Procura, è infine il motivo di impugnazione con il quale si lamenta che l’interpretazione seguita dalla Sezione territoriale nello scrutinio delle spese *de quibus* conduce, in concreto, al superamento del carattere formale ed estrinseco delle funzioni di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, intestate a questa Corte, traducendosi in un non consentito giudizio di merito sulle scelte degli organi rappresentativi. Ritiene la Procura che nel

caso di specie il sindacato della Sezione regionale si sia svolto correttamente sulla base del quadro normativo di riferimento, il quale esprime una nozione di inerenza specifica delle spese per iniziative di comunicazione e promozione, che sono ammesse a rimborso là dove siano state funzionali a veicolare verso la comunità amministrata e/o altri interlocutori istituzionali ed economici l'operato dell'organo consiliare regionale o del gruppo. Nel caso all'esame, detta finalizzazione obiettivamente non sussiste, poiché il progetto formativo realizzato si è tradotto nell'arricchimento delle conoscenze individuali dei consiglieri.

3. In data 28 maggio 2021, la parte ricorrente ha presentato memoria di replica alla memoria conclusionale della Procura, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Viene eccepita, in primo luogo, l'inammissibilità del motivo fondato sul "Disallineamento" tra il Disciplinare del Gruppo ed il Regolamento regionale, trattandosi, ad avviso della parte ricorrente, di argomento nuovo, non sollevato dalla Sezione regionale di controllo e non a fondamento della delibera impugnata.

In ogni caso, evidenzia la parte ricorrente, il modulo di cui all'allegato B utilizzato dal Gruppo corrisponde esattamente a quello approvato dal Consiglio regionale per la rendicontazione dei Gruppi, sicché il Gruppo ha semplicemente recepito quanto previsto dall'allegato B) del Regolamento del Consiglio regionale anche nel Regolamento interno del gruppo.

In secondo luogo, la parte ricorrente non ritiene condivisibile l'assunto della Procura, secondo cui il ciclo di lezioni acquistato dal Gruppo non sarebbe riconducibile all'*attività* del gruppo consiliare e che l'apprendimento di tecniche di comunicazione si riverbererebbe solo "*in via mediata ed eventuale*" sullo svolgimento del mandato. Ciò perché, ad avviso della parte ricorrente, le lezioni sono state seguite da tutti i componenti del Gruppo e avevano ad oggetto tematiche e tecniche per rafforzare la comunicazione comune del Gruppo su temi di attualità discussi nel Consiglio.

3. Nel corso della pubblica udienza del 9 giugno 2021 la parte ricorrente ed il Pubblico ministero hanno concluso la prima per l'accoglimento del ricorso e la seconda per il rigetto del ricorso, richiamandosi tutte le parti sostanzialmente ai propri atti depositati.

DIRITTO

1. L'odierno ricorso è stato promosso ai sensi dell'art. 11, c. 6, lett. d), del codice di giustizia contabile, il quale ricomprende nella competenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, della Corte dei conti, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, le controversie in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali.

2. Occorre, innanzitutto, richiamare i principi affermati da queste Sezioni riunite in speciale composizione, in linea con la giurisprudenza costituzionale in materia, sulle caratteristiche del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Come affermato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 263 del 2014, n. 104 e n. 260 del 2016) e da queste Sezioni riunite (v., tra le tante, la sentenza n. 28 del 2018 e la giurisprudenza ivi richiamata), il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali trova *ratio* nella tutela dell'integrità e dell'equilibrio del bilancio regionale di cui il rendiconto del gruppo costituisce parte integrante. In tal senso, il richiamo che l'art. 1 dell'allegato A del DPCM del 21 dicembre 2012 fa ai criteri di veridicità e correttezza - i quali costituiscono parametri per il controllo esercitato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - postulano la verifica della "corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute" (veridicità) e la verifica della "coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge" (correttezza), che, lungi quest'ultima dal consentire alle Sezioni regionali un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle finalità istituzionali svolte dai gruppi medesimi.

Nella specie, la questione attiene alla verifica della sussistenza o meno dell'inerenza della spesa per il servizio di "coaching mediatico" per i componenti del Gruppo consiliare alle finalità istituzionali del Gruppo consiliare medesimo sulla base di quanto previsto dal Regolamento regionale n. 33/2013. In questi termini, il sindacato della Sezione regionale di controllo non può ritenersi che sia stato esercitato oltre i limiti consentiti dalla legge, giacché, a prescindere dagli esiti

cui è pervenuta la Sezione territoriale con la deliberazione impugnata, lo scrutinio è comunque avvenuto alla stregua dell'interpretazione del quadro normativo di riferimento, senza alcuno sconfinamento in valutazioni di merito delle spese oggetto di giudizio.

3. Con questa premessa, il ricorso va, tuttavia, accolto per i motivi che seguono.

Occorre, innanzitutto, richiamare le motivazioni alla base della deliberazione impugnata.

La Sezione afferma la non inerenza ai fini istituzionali del Gruppo consiliare del servizio di "coaching mediatico" per i componenti del Gruppo consiliare medesimo, nel presupposto che l'attività di comunicazione prevista dall'art. 3 del Regolamento regionale n. 33/2013 (approvato con delibera del C.R. del 10 settembre 2013), finanziabile con le risorse pubbliche assegnate ai Gruppi, è *"esclusivamente quella riferita all'attività del Consiglio"* e non quella per *"accrescere le abilità comunicative individuali dei singoli consiglieri"*. In sostanza, la Sezione fornisce una interpretazione del quadro normativo di riferimento (nella specie dell'art. 3 del Regolamento regionale) fondato su un elemento ritenuto essenziale, ai fini della sussistenza del nesso di inerenza della spesa alle finalità istituzionali, quale l'*esclusività* della spesa in relazione all'attività del Consiglio. Ciò perché, ad avviso della Sezione regionale, a prescindere dalla questione dell'imputazione nella specie della spesa (dal Gruppo classificata nella categoria U10, quale "attività di aggiornamento", mentre dalla Sezione ritenuta classificabile nella voce "altre spese di

comunicazione”), “le iniziative di aggiornamento devono essere funzionali <all’attività politica> del Gruppo consiliare e soddisfano il requisito di inerenza soltanto se dirette in via immediata ad assicurare lo studio o l’approfondimento di tematiche correlate alle funzioni di competenza della Regione”. Sicché, ad avviso della Sezione regionale, la spesa nella circostanza rendicontata dal Gruppo avrebbe potuto, nei limiti e sulla base dei relativi presupposti, essere oggetto del rimborso previsto dall’art. 5, lett. h), del Regolamento concernente gli interventi in materia di indennità e di trattamento previdenziale di cui alla delibera dell’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 371/2013 e s.m., trattandosi di iniziative finalizzate a rafforzare le abilità comunicative individuali dei consiglieri e non di attività formative riferibili a tematiche riguardanti le competenze istituzionali della Regione.

Il Collegio ritiene che questa ricostruzione, condivisa anche dalla Procura, non possa nella specie trovare accoglimento.

Va innanzitutto evidenziato che privo di fondamento è l’argomento della Procura circa il “disallineamento” tra l’indicazione del Regolamento regionale - secondo cui l’adozione del Disciplinare interno da parte dei gruppi consiliari è finalizzata a regolare le “modalità” per la corretta gestione dei contributi assegnati e per la tenuta dei conti - e le previsioni del Disciplinare del Gruppo, avendo parte ricorrente dimostrato che il modulo di rendicontazione utilizzato dal Gruppo corrisponde esattamente a quello approvato dal Consiglio regionale per la rendicontazione delle spese dei Gruppi consiliari.

La questione della verifica del nesso di inerenza della spesa alle finalità istituzionali, non può tuttavia non ridondare sulla questione della corretta imputazione della spesa, se, come affermato dalla parte ricorrente, alla categoria U10, quale “attività di aggiornamento”, ovvero, come ritenuto dalla Sezione regionale e dalla Procura, alla voce “altre spese di comunicazione”.

Ritiene il Collegio che la spesa in questione relativa all’attività di “coaching mediatico”, ancorché si muova su un ambito di zona grigia, sia stata correttamente classificata nella categoria U10, trattandosi di “attività di aggiornamento” e non di “altre spese di comunicazione”.

Si tratterebbe, infatti, come evidenziato dalla parte ricorrente, di spesa correlata ad attività che, sebbene strumentale per il miglioramento della comunicazione, si traduce essenzialmente in attività di aggiornamento e quindi di formazione per mettere in grado i consiglieri di utilizzare gli strumenti e le tecniche di comunicazione più sofisticate e avanzate, anche tramite canali e mezzi nuovi, resisi necessari per le limitazioni Covid-19 imposte a partire da marzo 2020.

Sussisterebbe, quindi, ancorché non esclusivo, il nesso della spesa con l’attività istituzionale del Gruppo, giacché l’attività di comunicazione che si intendeva migliorare con il corso di aggiornamento in questione era quella “*riferita all’attività del Consiglio*”, avendo le lezioni, nella circostanza, ad oggetto tematiche e tecniche per rafforzare la comunicazione comune del Gruppo su temi di attualità discussi nel Consiglio.

Ritiene, tuttavia, il Collegio che le peculiarità del caso di specie, tali da rendere correttamente imputabile la spesa in questione alla categoria U10 del Regolamento interno del Gruppo quale spesa inerente ad attività di aggiornamento per le finalità istituzionali del Gruppo, non possano tuttavia assurgere a paradigma per ritenere ogni attività di aggiornamento dei singoli consiglieri inerente alle finalità istituzionali del Gruppo consiliare, dovendo l'attività formativa comunque essere sempre finalizzata all'aggiornamento su temi inerenti l'attività consiliare.

In altri termini, le peculiarità del caso di specie, desumibili dalle modalità e dall'oggetto delle attività formative, non escludono in linea di principio la correttezza di un giudizio che caso per caso deve discernere tra attività formative inerenti alle finalità istituzionali dei Gruppi consiliari e attività formative dei singoli consiglieri, che, ferma restando l'inerenza con il vincolo di mandato consiliare, siano prevalentemente finalizzate all'aggiornamento individuale. Ciò al fine anche di evitare prassi elusive ovvero duplicazione di rimborsi.

4. Il ricorso, pertanto, va accolto nei limiti di cui in motivazione e le spese, per le peculiarità delle questioni oggetto di giudizio, seguono la soccombenza.

PER QUESTI MOTIVI

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

Spese compensate.

Letto in udienza ai sensi dell'art. 128, c. 3, del codice di giustizia contabile.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 9 giugno 2021.

IL RELATORE

Luisa D'Evoli

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Mauro Orefice

f.to digitalmente

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 9 giugno 2021, è stata depositata in Segreteria in data 10 agosto 2021.

Il Direttore della Segreteria

Maria Laura Iorio

f.to digitalmente