



**REPUBBLICA ITALIANA**  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
**LA CORTE DEI CONTI**  
*SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE*  
**in speciale composizione**

composta dai signori magistrati:

<b>Mario</b>	<b>PISCHEDDA</b>	<b>Presidente</b>
<b>Laura</b>	<b>D'AMBROSIO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Maria Cristina</b>	<b>RAZZANO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Donato</b>	<b>CENTRONE</b>	<b>Consigliere relatore</b>
<b>Vanessa</b>	<b>PINTO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Daniela</b>	<b>ALBERGHINI</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Andrea</b>	<b>MAZZIERI</b>	<b>Primo referendario</b>

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio n. 805/SR/RGC, sul ricorso proposto, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. *d*), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, nonché dell'art. 1, co. 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n.174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, dal Gruppo consiliare "*Lega Campania*", in persona del presidente *pro tempore*, avvocato Severino Nappi, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Sasso, del foro

di Napoli, domiciliato in Via Toledo n. 156, indirizzo pec antonio.sasso@avvocatismcv.it;

per l'annullamento e/o la riforma della deliberazione n. 124/2023/FRG, adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, depositata il 13 aprile 2023, nella parte in cui ha accertato la non regolarità, per le motivazioni in quella sede precisate, della *"parcella n. 2 del giornalista Gianfranco Borriello relativa al periodo 31/09/2022-31/10/2022 pari a complessivi € 4.002,00 pagata in data 25/11/2022 tramite bonifico bancario per un importo di € 4.000"*;

Visto il ricorso;

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

Esaminati gli atti e i documenti di causa;

Uditi, nell'udienza pubblica del 21 giugno 2023, con l'assistenza del segretario Francesco Ambrosio, il relatore, Consigliere Donato Centrone, l'Avv. Antonio Sasso, per la parte ricorrente, ed il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale dott.ssa Giulia De Franciscis.

### **SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO**

1. Con deliberazione n. 124/2023/FRG, la Sezione regionale di controllo per la Campania ha accertato la non regolarità del rendiconto presentato per l'esercizio 2022, dal Gruppo consiliare *"Lega Campania"*, in particolare della *"parcella n. 2 del giornalista Gianfranco Borriello relativa al periodo 31/09/2022-31/10/2022 pari a*

*complessivi € 4.002,00 pagata in data 25/11/2022 tramite bonifico bancario per un importo di € 4.000”.*

Nello specifico, la Sezione di controllo, con la precedente deliberazione n. 45/2023/FRG del 7 marzo 2023, avendo rilevato, dall'esame del ridetto rendiconto, alcune carenze documentali, ha chiesto di procedere alla “regolarizzazione” prescritta dall'art. 1, co. 11, del citato decreto-legge n. 174 del 2012. In particolare, ha preliminarmente evidenziato come, ai sensi del Dpcm 21 dicembre 2012 (art. 1, co. 3, lett. d), non sono consentite le spese inerenti all'attività di comunicazione nel periodo antecedente alla data di elezioni, nel quale vige il divieto ai sensi della normativa statale in materia di *par condicio*.

Pertanto, con la citata deliberazione n. 45/2023/FRG, all'esito dell'esame della “Relazione periodica delle attività svolte per la comunicazione istituzionale del Gruppo consiliare Lega Campania e dei singoli consiglieri per il periodo agosto/settembre 2022”, sottoscritta dal giornalista Giancarlo Borriello, ha chiesto chiarimenti in ordine alle seguenti attività:

- convocazione conferenza stampa del Gruppo Lega in data 31.08.2022;
- sanità, Pierro: “Preservare l'integrità del Mauro Scarlato di Scafati...”  
08.09.2022;
- pubblicazione n. 8 post FACEBOOK sulla pagina ufficiale del Gruppo nelle date: 01/09/2022, 02/09/2022, 09/01/2022, 26/09/2022;
- gestione conferenza stampa del “Gruppo Regionale Lega Campania” in occasione della presentazione della nuova consigliera dott.ssa Carmela

*Rescigno in data 01.09.2022 (accoglienza stampa, accredito giornalisti e assistenza tecnica).*

Sul punto, il Presidente del Gruppo consiliare, in sede di riscontro istruttorio, ha osservato che tutte le attività svolte dal giornalista nel periodo agosto-settembre 2023 sono riconducibili alla comunicazione istituzionale del Gruppo medesimo, senza perseguire fini elettorali da parte dei Consiglieri. Fra queste, la conferenza stampa organizzata in occasione dell'adesione al Gruppo "*Lega Campania*" della consigliera Rescigno, la cui finalità sarebbe stata esclusivamente da ricondurre all'attività istituzionale del Gruppo, che, solo casualmente, è coincisa con il periodo elettorale.

La Sezione regionale di controllo, nelle motivazioni della deliberazione n. 124/2023, ha ricordato, in primo luogo, che, nel 2022, sono state indette le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. In data 21 luglio 2022 è stato pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale n. 169, il decreto del Presidente della Repubblica 21 luglio 2022, n. 97, relativo all'indizione dei comizi elettorali per domenica 25 settembre 2022. In tale finestra temporale trovano applicazione le disposizioni in materia di *par condicio*, previste dalla legge n. 28 del 2000, che disciplinano i programmi di comunicazione politica, di informazione, i messaggi politici autogestiti ed i sondaggi politici. In particolare, l'art. 9 della legge n. 28 del 2000 dispone che «*Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione, ad*

*eccezione di quella effettuata in forma impersonale ed indispensabile per l'efficace svolgimento delle proprie funzioni».*

Con riferimento a tale ultima eccezione, ossia della comunicazione *“effettuata in forma impersonale ed indispensabile per l'efficace svolgimento delle proprie funzioni”*, la Sezione regionale di controllo, già in precedenza, aveva avuto modo di chiarire la distinzione tra la *“comunicazione di servizio”* e la *“comunicazione di immagine”*. La prima, consentita anche in periodo di *par condicio*, si caratterizzerebbe per la finalità di servizio agli amministrati (nel cui interesse viene emanata l'informazione), mentre la seconda, vietata, enfatizzerebbe l'amministrazione ed i suoi organi, in termini di divulgazione dei risultati e accrescimento dell'immagine degli amministratori (cfr. Sez. reg. controllo Campania, deliberazione n. 40/2016).

Conseguentemente, il divieto a cui fa riferimento l'art. 1, co. 3, lett. d), del Dpcm 22 dicembre 2012, laddove afferma che *“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”*, deve intendersi relativo alla comunicazione c.d. *“di immagine”*.

Quanto dedotto dal Presidente del Gruppo non è stato ritenuto sufficiente a superare i rilievi prospettati dalla Sezione, non avendo fornito elementi utili a provare che le suddette comunicazioni abbiano avuto valenza istituzionale *“di servizio”*. La Sezione ha rimarcato che l'attività contestata non sarebbe stata impersonale, ma immediatamente riferibile al partito e all'attività dei singoli

consiglieri, non come componenti del Gruppo consiliare, ma, principalmente, come esponenti del partito di cui sono candidati. Ha ricordato, in proposito, come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 502 del 2000, riferita al divieto imposto alle *amministrazioni pubbliche* di svolgere attività di comunicazione durante la campagna elettorale, abbia ritenuto quest'ultimo finalizzato "*ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali... una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari*".

In particolare, con riferimento all'adesione al Gruppo da parte della consigliera Rescigno ed alla collegata conferenza stampa (a cui sono state dedicate quattro comunicazioni effettuate a mezzo del social network *Facebook*), la Sezione ha reputato difficile ritenere le comunicazioni solo casualmente coincidenti con il periodo elettorale, risultando palese non solo il carattere "*personale*" dell'informazione, ma anche la carenza del requisito della indispensabilità, ben potendo le comunicazioni *de quibus* essere differite al momento in cui la consigliera Rescigno ha aderito formalmente al Gruppo, in data 4 ottobre 2022, dopo la scadenza elettorale. Tali considerazioni risulterebbero provate, altresì, dalla circostanza che, alla ridetta conferenza, è intervenuto il Capogruppo Zinzi, candidato nelle elezioni politiche e poi eletto deputato (come riportato nei "*post Facebook*" del 1° e 2 settembre 2023).

Stessa violazione è stata riscontrata nel "*post Facebook*" del 9 settembre 2023, finalizzato a pubblicizzare un intervento del consigliere Attilio

Pierro, afferente ad un'interrogazione circa un possibile declassamento dell'Ospedale di Scafati; il Consigliere Pierro, candidato nelle elezioni politiche, è stato, poi, eletto deputato.

Analoghe considerazioni sono state adottate per il "*post Facebook*" del 21 settembre 2022, afferente ad una campagna politica del Partito della "*LeGa*" per l'abolizione del canone RAI.

I resoconti delle attività svolte dal professionista comproverebbero, pertanto, a giudizio della Sezione regionale di controllo, comunicazioni e pubblicizzazioni di attività dei singoli consiglieri quali esponenti politici di rilievo nazionale, in gran parte avulsa dall'attività del Consiglio regionale.

Le riscontrate attività comunicative si porrebbero in contrasto, altresì, sempre a giudizio della Sezione regionale, con il divieto di commistione sancito dall'art. 1, co. 3, lett. b), del Dpcm 21 dicembre 2012, secondo il quale i contributi erogati dal Consiglio regionale non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, per finanziare, direttamente o indirettamente, le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni (richiama, a tal fine, la sentenza di queste Sezioni riunite, spec. comp., n. 19/2022).

In ragione delle sopra riferite considerazioni, la Sezione ha accertato l'irregolarità della "*parcella n. 2*", presentata dal giornalista Gianfranco Borriello, relativa al periodo 31 agosto 2022-31 ottobre 2022, pari a complessivi € 4.002, pagata in data 25 novembre 2022, tramite bonifico bancario, per un importo di € 4.000.

2. Avverso la citata deliberazione ha proposto ricorso il Gruppo consiliare "*Lega Campania*", sottolineando, in primo luogo, che la Sezione regionale di controllo, nel ritenere "*irregolare*" la fattura n. 2 del riferito giornalista, ha omesso di valutare che la stessa è stata emessa per tutte le prestazioni rese dal ridetto professionista nel lasso temporale 31 agosto 2022-31ottobre 2022, non soltanto per quelle "*censurate*". Pertanto, la ritenuta irregolarità sarebbe stata sancita senza considerare che il corrispettivo è stato liquidato anche in relazione ad attività eseguite al di fuori del "*periodo elettorale*" (limitato all'arco temporale 21 luglio-23 settembre 2022), per le quali è incontestata la riconducibilità alle attività istituzionali del Gruppo consiliare ed è, comunque, inapplicabile la normativa in materia di *par condicio*.

Il ricorrente evidenzia, inoltre, come, nella relazione accompagnatoria alla fattura n. 2 in contestazione, vengono analiticamente riportate tutte le prestazioni eseguite nel periodo 31 agosto 2022-31 ottobre 2022 (elencate puntualmente anche nel ricorso). Nello specifico, nell'arco temporale in parola, il giornalista Borriello ha curato, complessivamente, 6 comunicati stampa, a fronte di 2 "*contestati*" dalla Sezione regionale di controllo; ha pubblicato 26 post sul *social network Facebook*, a fronte di 8 "*contestati*"; ha caricato video e foto sul canale *Youtube* e sul *social network Instagram*, ha predisposto numerose interviste ai consiglieri regionali del Gruppo *Lega Campania*, andate in onda su testate televisive regionali e su quotidiani cartacei, attività,

questa, rispetto alla quale alcun rilievo è stato avanzato dalla Sezione di controllo.

Pertanto, nessuna irregolarità della fattura sarebbe predicabile, giacché la stessa è stata emessa per prestazioni rispetto alle quali non trovano applicazione l'art. 9 della legge n. 28 del 2000, l'art. 1, comma 3, lettere a) e b), del D.P.C.M. 21 dicembre 2012, richiamate dalla Sezione di controllo a fondamento dell'impugnata deliberazione.

Il ricorrente aggiunge che il contratto del 15 febbraio 2022, con cui al giornalista Borriello è stato conferito l'incarico di curare le comunicazioni istituzionali del Gruppo consiliare, prevede che il corrispettivo abbia carattere omnicomprensivo, cioè non è determinato in relazione alla tipologia ovvero al numero delle prestazioni rese dal professionista. Quindi, anche qualora si volesse ritenere che le attività "*censurate*" dalla Sezione di controllo non abbiano avuto carattere di comunicazione istituzionale, in ogni caso il giornalista aveva pieno titolo al pagamento del corrispettivo e il Gruppo consiliare al contributo annuale per le spese di funzionamento, relativamente alla voce *de qua*.

In definitiva, a giudizio del ricorrente, la deliberazione impugnata si palesa inficiata da erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto

Per il ricorrente, inoltre, la deliberazione della Sezione di controllo andrebbe annullata e/o riformata in quanto adottata sulla base di un vero e proprio sindacato di merito sui contenuti delle prestazioni professionali rese dal giornalista, valutazione ritenuta inammissibile

e che rappresenterebbe una vera e propria ingerenza nelle iniziative assunte dal Gruppo consiliare. La Sezione di controllo sarebbe arrivata a valutare se le attività descritte nella relazione allegata alla parcella assumessero o meno natura di attività comunicative elettorali ovvero fossero riconducibili a quelle istituzionali del Gruppo consiliare, non sulla base di elementi esterni, aventi una portata oggettiva, ma attraverso la, inevitabilmente personale, valutazione su che cosa costituisca attività elettorale. Di contro, il ricorrente evidenzia che le attività di comunicazione oggetto di vaglio da parte della Sezione regionale, non incorrevano nel divieto di *par condicio* elettorale.

Nel dettaglio precisa:

a) con riferimento alla comunicazione concernente l'adesione al Gruppo *Lega Campania* della consigliera Rescigno, con correlata pubblicazione della conferenza stampa, nonché di 4 *post* sul *social Facebook*, il ricorso osserva che tale informazione non ha avuto carattere "*personale*", dal momento che era finalizzata esclusivamente a rendere pubblico l'ampliamento della compagine consiliare (peraltro, precisa che la consigliera Rescigno non era candidata alle elezioni politiche del settembre 2022); mentre, per quanto riguarda la tempistica di tale comunicazione, osserva che la notizia era stata diffusa in concomitanza con la decisione assunta dalla consigliera, per cui il differimento in data successiva alla scadenza elettorale sarebbe stato illogico ed non giustificato; in merito alla presenza, in conferenza stampa, del consigliere Zinzi, osserva che quest'ultimo è

intervenuto, doverosamente, nella veste istituzionale di capogruppo in consiglio regionale, non già quale candidato alle elezioni politiche;

b) con riferimento al *post* sul *social Facebook* del consigliere Pierro, in ordine al declassamento dell'Ospedale di Scafati, sottolinea che tale comunicazione ineriva ad un'interrogazione dal medesimo formulata in aula nella veste istituzionale di consigliere, non di candidato alle elezioni politiche;

c) in relazione al *post* su *Facebook* del 21 settembre 2022, il ricorso pone sempre in evidenza che lo stesso riguardava un'iniziativa adottata dal partito della Lega (richiesta di abolizione del canone RAI) avente carattere impersonale ed estranea alle imminenti elezioni politiche.

3. La Procura generale della Corte dei conti ha depositato memoria in data 8 giugno 2023. In quest'ultima, preliminarmente, ha rilevato che l'impugnazione non risulta notificata al Presidente della Giunta regionale, come prescritto dall'art. 124, co. 1, lett. b), del Codice di giustizia contabile, d.lgs. n. 174 del 2016, chiedendo, pertanto, l'integrazione del contraddittorio processuale.

Circa i motivi di gravame, osserva che il Collegio di controllo non ha formulato valutazioni estranee allo spazio di cognizione che la legge assegna alla Corte dei conti con riferimento ai rendiconti dei Gruppi consiliari. Nella deliberazione sarebbero debitamente richiamati, tra i parametri del controllo, i principi di veridicità e correttezza, laddove l'uno attiene alla corrispondenza tra le voci rendicontate e le spese sostenute; l'altro alla congruenza di tali spese con le finalità previste dalla legge. Nel caso in esame i rilievi della Sezione territoriale

afferiscono a questo secondo aspetto, atteso che alcune attività di comunicazione, realizzate per il Gruppo ricorrente, sono state giudicate non conformi alla vigente legislazione in materia di c.d. *par condicio* elettorale.

Ad avviso della Procura generale, inoltre, la Sezione di controllo può esaminare partitamente le singole prestazioni rendicontate dal collaboratore esterno e la circostanza che siano comprese in un'unica fattura non precluderebbe la possibilità di valutare non ammissibile la spesa. Sotto il primo profilo, osserva che la verifica di congruenza delle spese comporta fisiologicamente un approccio analitico, atteso che il principio di correttezza risulta rispettato laddove, in concreto, le spese risultino rispondenti alla normativa di riferimento; quanto al secondo, tale scrutinio non può essere precluso dalle modalità con cui sono contabilizzate e pagate le prestazioni, che costituiscono una soluzione tecnica rispondente alle scelte del Gruppo.

Nel merito, i rilievi formulati dalla Sezione regionale di controllo appaiono coerenti, a giudizio della Procura, con il quadro normativo di riferimento, costituito dalla legge n. 28 del 2000 e dal Dpcm 21 dicembre 2012, nonché dalla citata giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia. In particolare, ritiene fondata l'affermazione della non rispondenza delle iniziative censurate ai canoni dell'impersonalità e della necessarietà, previsti dall'art. 9 della legge n. 28 del 2000 come condizioni di ammissibilità delle attività di comunicazione istituzionale nel periodo intercorrente tra la convocazione dei comizi elettorali e la chiusura delle operazioni di

voto. Alcune di tali iniziative, prosegue la Procura, sarebbero obiettivamente riferite ai singoli componenti del Gruppo, favorendone il rafforzamento dell'immagine (due di costoro erano candidati al Parlamento nazionale), mentre quella riguardante la campagna per l'abolizione del canone Rai afferiva alla linea politica del partito della Lega, non alle funzioni istituzionali del Gruppo consiliare regionale. Anche la conferenza stampa indetta per la presentazione di un nuovo consigliere, effettuata in periodo elettorale e ben prima del formale insediamento, si porrebbe in contrasto con l'obbligo di "astensione" previsto dalla sopra richiamata normativa, sia perché obiettivamente non indispensabile per l'attività del Gruppo odierno ricorrente, sia perché ha rappresentato un'occasione di ulteriore visibilità per il Capogruppo, candidato alle elezioni nazionali. Lo stesso dicasi, prosegue la Procura, per la pubblicizzazione dell'intervento del consigliere Pierro sull'ospedale di Scafati, in quanto il fatto di aver presentato un'interrogazione in Consiglio regionale non eliderebbe l'effetto di "segnalazione elettorale". A ben vedere, conclude la Procura, sarebbe un tipico esempio di informazione foriera di suggestioni per i cittadini elettori.

La *ratio* del citato art. 9, infatti, sarebbe quella di limitare strettamente la comunicazione di tipo "istituzionale", potendo la stessa costituire un improprio mezzo di segnalazione ai cittadini al di fuori dei canali informativi individuati dal legislatore, plurimi e minuziosamente regolati nelle disposizioni precedenti della legge n. 28 del 200 (artt. da

2 a 8), per assicurare la paritaria rappresentazione delle idee di tutti i soggetti partecipanti alle consultazioni elettorali o referendarie.

In tal senso si sarebbe espressa la Corte costituzionale, affermando che *“il divieto alle amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione durante la campagna elettorale è proprio finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali... una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari”* (sentenza n. 502/2000).

Infine, la Procura generale ritiene fondato anche l'argomento della non rispondenza delle spese controverse al vincolo teleologico di destinazione delle risorse, assegnate ai gruppi consiliari per l'espletamento delle proprie funzioni istituzionali. Le iniziative in discussione, infatti, presenterebbero contenuti prevalentemente focalizzati sulle attività dei singoli consiglieri ovvero sul partito di appartenenza in chiave elettorale nazionale, come tali non inerenti allo svolgimento del mandato all'interno del Consiglio regionale.

**4.** Nella memoria del 9 giugno 2023, il ricorrente ha precisato, in primo luogo, che il ricorso è stato ritualmente e tempestivamente notificato, mediante spedizione di plico postale raccomandato, inoltrato in data 12 maggio 2023 e ricevuto il successivo 15 maggio, indirizzato alla Presidenza della Giunta regionale della Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, con evidenza agli atti del giudizio (originale del ricorso, nonché della ricevuta della notifica a mezzo raccomandata).

Nel merito, la memoria ribadisce che proprio l'analiticità dello scrutinio, cui è deputata la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, avrebbe dovuto indurre a valutare che la fattura n. 2, in contestazione, è stata emessa con riferimento all'attività professionale svolta dal giornalista Borriello in relazione ad un lasso temporale diverso e più ampio (31 agosto 2022-31 ottobre 2022) rispetto al "periodo elettorale" (21 luglio-23 settembre 2022), nonché per tutte le prestazioni svolte nel ridetto lasso di tempo, non soltanto quelle "censurate" in sede di controllo. Di contro, il giudizio di "non correttezza" del rendiconto consiliare ha investito (erroneamente, secondo il ricorrente) il complesso di tale "voce" di spesa.

Aggiunge che proprio le modalità con cui il Gruppo consiliare ha contabilizzato e pagato le prestazioni - modalità che non hanno formato oggetto di rilievo - avrebbero dovuto indurre la Sezione di controllo ad escludere la possibilità di esprimere il contestato giudizio di irregolarità del rendiconto rispetto ad una "posta" che non ha una valenza autonoma, ma va ricondotta nell'ambito di un'attività prestazionale più ampia sotto il profilo temporale e maggiormente complessa sotto l'aspetto "quantitativo" (numero di prestazioni rese). Sottolinea, inoltre, come la medesima Sezione regionale di controllo, con pronuncia n. 138 del 27 aprile 2023, relativa al rendiconto del Gruppo consiliare "Partito Democratico", a fronte di un rilievo analogo a quello mosso nei confronti del Gruppo *Lega Campania*, ha ritenuto soddisfattive le delucidazioni rese dal Presidente del Gruppo del PD, che ha rappresentato "i post sono stati erroneamente inseriti nei report dei

*professionisti..., di cui, in ogni caso, non si è tenuto conto in quanto non determinanti per la liquidazione delle relative fatture nel periodo di riferimento. Si rappresenta, inoltre, che i compensi indicati nei contratti stipulati con i professionisti sono riferiti all'intero anno e che, per ragioni gestionali, è liquidato con acconti periodici".* Il ricorrente sottolinea che anche il contratto stipulato tra il Gruppo consiliare *Lega Campania* ed il giornalista Borriello prevede un compenso annuale, onnicomprensivo, liquidato in rate periodiche, a seguito di ricevimento di fattura.

Infine, ribadisce che la deliberazione impugnata va annullata e/o riformata, in quanto adottata sulla base di un sindacato di merito sui contenuti delle prestazioni professionali rese dal giornalista, che il ricorrente ritiene inammissibile e che rappresenterebbe un'ingerenza nelle iniziative assunte dal Gruppo consiliare. Richiama, a tal fine, gli argomenti ampiamente illustrati nel ricorso.

5. All'udienza pubblica del 21 giugno 2023, l'avv. Antonio Sasso, rappresentante del gruppo ricorrente, ha fatto rinvio alle argomentazioni contenute nell'atto introduttivo del giudizio e nella memoria di replica, ribadendo le conclusioni di annullamento della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo. La Procura generale della Corte dei conti, rappresentata dal vice Procuratore generale Giulia De Franciscis, ha rinunciato, in rito, all'eccezione di incompleta notificazione del ricorso, avanzata nella memoria del 8 giugno 2023, nonché ribadito, in sintesi, quanto

esposto, nel merito, nella propria memoria conclusionale, insistendo per il rigetto del ricorso.

### MOTIVI DELLA DECISIONE

**6.1** Il presente giudizio è stato instaurato a norma dell'art. 1, co. 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, nonché dell'art. 11, co. 6, lett. *d*), del Codice di giustizia contabile, d.lgs. n. 174 del 2016, con conseguente applicazione delle norme processuali contenute negli artt. 123 e ss. del ridetto Codice. In particolare, le predette disposizioni 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"*, codificando un consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale le deliberazioni delle Sezioni del controllo sono *"giustiziabili"* nei casi in cui, per il carattere prescrittivo o interdittivo, vengono a ledere posizioni qualificate dell'ente pubblico o del soggetto privato interessato (cfr., per esempio, sentenze n. 15/2017/EL e n. 16/2019/EL).

**6.2** L'art. 1, co. 9, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha prescritto che ciascun gruppo dei consigli regionali approvi un rendiconto annuale, strutturato secondo apposite linee guida, deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, finalizzate ad assicurare la corretta rilevazione dei fatti di

gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché a definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. Il rendiconto, precisa la norma, deve evidenziare, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del relativo titolo, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati.

Il successivo comma 10 dispone che il rendiconto sia trasmesso da ciascun gruppo consiliare al presidente del consiglio regionale, che lo invia al Presidente della regione, che, a sua volta, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, deve trasmetterlo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera.

Qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto o la documentazione trasmessa a corredo non siano conformi alle prescrizioni stabilite dal medesimo decreto-legge n. 174 del 2012 (e norme richiamate), deve formalizzare, entro trenta giorni, una comunicazione affinché il gruppo provveda alla relativa regolarizzazione, fissando, a tal fine, un termine non superiore a trenta giorni. Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine stabilito, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse, con obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale.

L'Allegato A al Dpcm 21 dicembre 2012, di recepimento delle linee guida su contenuto e modalità di redazione del rendiconto annuale

dei gruppi consiliari dei consigli regionali, ha puntualizzato che ciascuna spesa rendicontata deve corrispondere a criteri di “*veridicità*” e “*correttezza*”. In particolare, quest’ultima “*attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge*” e, fra i principi da osservare, le linee guida, esplicitano, oltre alla riconduzione delle spese all'attività istituzionale del gruppo, il divieto di effettuare “*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*” (art. 1, co. 3, lett. d), del citato Allegato al Dpcm).

In proposito, l’art. 9 della legge n. 28 del 2000 prevede che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, sia fatto divieto, a tutte le “*amministrazioni pubbliche*”, di svolgere attività di comunicazione, ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale o indispensabile per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni, precetto, come detto, espressamente richiamato dalle Linee guida di cui al Dpcm 21 dicembre 2012.

Pertanto, queste ultime estendono ai “*gruppi consiliari*”, nei limiti in cui utilizzino i contributi erogati dai rispettivi consigli regionali, oggetto di rendicontazione ai sensi dell’art. 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174 del 2012, il divieto di effettuare spese inerenti all'attività di comunicazione istituzionale nel periodo di *par condicio* elettorale (prescritto dal citato art. 9 alle sole “*pubbliche amministrazioni*”).

Sotto il profilo temporale la preclusione opera, in aderenza al riferito art. 9, "dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto". Pertanto, nel caso di specie, come opinato dalla Sezione regionale di controllo nella deliberazione n. 124/2023/FRG, dal 21 luglio al 25 settembre 2022.

**6.3** Queste Sezioni riunite in speciale composizione, nella recente sentenza n. 10/2023/RGC hanno sottolineato che, come ritenuto dalla Corte costituzionale (pronuncia n. 502/2000), il comma 1 dell'art. 9 della l. n. 28 del 2000 (richiamato, nel suo contenuto precettivo, dall'art. 1, comma 3, lett. d), del Dcpm 21 dicembre 2012) va interpretato nel senso che il divieto alle amministrazioni pubbliche (e, per l'effetto del citato richiamo, ai gruppi consiliari regionali) di "svolgere attività di comunicazione" durante la campagna elettorale è proprio finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari (o, nel caso di specie, dei consiglieri regionali). La norma, pertanto, come evidenziato nella riferita sentenza n. 10/22023/RGC, mira a tutelare il pieno espletamento del diritto di voto del cittadino, impedendo che qualsiasi forma di comunicazione trascenda dall'ambito di neutralità e possa suggestionare l'elettore, influenzando le sue determinazioni. La *ratio legis* è quella di evitare che il diritto di voto si espliciti in maniera non autonoma o si determini non spontaneamente, a causa di indebite ingerenze da parte dei pubblici poteri.

La piena libertà di autodeterminazione del voto, come opinato da queste Sezioni riunite (sentenza n. 10/2023/RGC), si tutela evitando qualsiasi ingerenza pubblica sulla formazione dell'opinione dell'elettore. La particolare rilevanza costituzionale del bene tutelato implica l'irrilevanza di ogni valutazione in ordine sia alla volontarietà dell'influenza esercitata dai pubblici poteri che alla vantaggiosità o meno dell'illecita comunicazione a favore del suo autore. Comporta, secondo la lettura datane dalla Corte costituzionale, una tutela "avanzata" del diritto di voto, che deve essere messo al riparo non solo da episodi concreti di danno, ma anche dal mero rischio di simili eventualità.

Pertanto, sempre queste Sezioni riunite, nella citata sentenza n. 10/2023/RGC, hanno precisato che, ai fini della sussistenza dell'attività vietata, non è necessaria una valutazione concreta dell'eventuale valenza propagandistica dell'informazione incriminata, atteso che la mera sua diffusione appare sufficiente a concretare il rischio di una distorsione del convincimento dell'elettore.

Sulla base dei principi di diritto palesati nel recente precedente di queste Sezioni riunite, non possono essere considerati i motivi di impugnazione prospettati dal ricorrente, in quanto la mera comunicazione in ordine all'attività politica svolta dal Gruppo (inverata nei *post* e nelle altre attività di pubblicizzazione espletate dal giornalista del Gruppo consiliare durante il periodo di c.d. *par condicio*, analiticamente elencate nella deliberazione della Sezione

regionale di controllo) avrebbe, comunque, potuto influenzare le opinioni dell'elettore e compromettere la sua libera autodeterminazione.

Sempre nella sentenza n. 10/2023/RGC è stato osservato che il decreto di scioglimento delle Camere è stato preceduto da alcuni giorni di intenso dibattito politico, durante i quali il Gruppo consiliare (ed il giornalista incaricato della comunicazione) avrebbe potuto, in considerazione della possibilità di un'imminente consultazione elettorale, valutare l'opportunità di sospendere l'attività di comunicazione o di limitarla a quella "di servizio", come definita nella delibera della Sezione regionale di controllo per la Campania oggetto di impugnazione (nonché, in precedenza, nella delibera della medesima Sezione n. 40/2016; in termini analoghi, queste Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 27/2019/RGC).

Anche nel giudizio in esame, come già palese nella più volte citata sentenza n. 10/2023/RGC, si deve rilevare che, in disparte lo scrutinio sulla volontarietà della condotta (la stipula del contratto con il giornalista è intervenuta in data 15 febbraio 2022, con durata annuale, in un momento ben precedente a quello di indizione delle elezioni politiche di fine settembre 2022), l'attività di comunicazione espletata durante il periodo di c.d. *par condicio* deve essere considerata illegittima perché oggettivamente foriera del descritto pericolo di lesione della libertà di voto.

**6.4** Queste Sezioni riunite, inoltre, circa l'oggetto della dichiarazione di non regolarità e la relativa quantificazione, ritengono,

preliminarmente, in aderenza alla memoria depositata dalla Procura generale, che la Sezione regionale di controllo non abbia formulato valutazioni estranee allo spazio di cognizione che la legge assegna alla Corte dei conti con riferimento ai rendiconti dei Gruppi consiliari. Nella deliberazione sono debitamente richiamati, tra i parametri del controllo, i principi di “*veridicità*” e “*correttezza*”: attinente, il primo, alla corrispondenza tra le voci rendicontate e le spese sostenute; il secondo, alla congruenza di tali spese con le finalità previste dalla legge. Nel caso di specie, i rilievi della Sezione territoriale hanno riguardato questo secondo aspetto, atteso che alcune attività di comunicazione, realizzate per conto del Gruppo ricorrente, sono state giudicate non conformi alla vigente legislazione in materia di c.d. *par condicio* elettorale (richiamata, come detto, dall’art. 1, comma 3, lett. d), del Dpcm 21 dicembre 2012).

Inoltre, come evidenziato sempre dalla Procura generale, la Sezione di controllo può esaminare partitamente le singole prestazioni rendicontate dal collaboratore esterno e la circostanza che siano comprese in un’unica fattura o parcella non precluderebbe la possibilità di valutare non regolare la spesa. La verifica di congruenza del rendiconto comporta, fisiologicamente, un approccio analitico, atteso che il principio di correttezza risulta rispettato laddove, in concreto, le spese risultino rispondenti alla normativa di riferimento. Tale scrutinio, peraltro, non può essere precluso dalle modalità con cui sono contabilizzate e pagate le prestazioni, che costituiscono una soluzione tecnico-contabile (e, a monte, negoziale) rispondente alle

scelte del Gruppo. Per tale motivo, la dichiarazione di non regolarità, da parte della Sezione regionale di controllo, non ha potuto che essere effettuata con riferimento al documento contabile oggetto di pagamento (la "parcella n. 2", relativa al periodo 31 agosto 2022-31 ottobre 2022, pari a complessivi € 4.002, pagata in data 25 novembre 2022, tramite bonifico bancario, per un importo di € 4.000), non potendo quantificare, se non sulla base di criteri e valutazioni non di pertinenza della Sezione regionale di controllo, quanta parte del ridotto pagamento è stata riferita alle attività di comunicazione vietate dalla legge nel periodo di c.d. *par condicio* (e quanta, invece, no, come prospettato nelle motivazioni del ricorso).

**6.5** Non può trovare ingresso in questa sede, infine, uno scrutinio in ordine alle motivazioni contenute nella deliberazione della medesima Sezione regionale di controllo n. 138 del 27 aprile 2023, relativa al rendiconto del Gruppo consiliare "*Partito Democratico*", in virtù delle quali, come prospettato dall'avvocato ricorrente nella memoria di replica, a fronte di un rilievo analogo a quello mosso nei confronti del Gruppo *Lega Campania*, la Sezione regionale di controllo ha ritenuto soddisfattive le delucidazioni rese dal Presidente del Gruppo del PD.

Per i sopra esposti motivi, il ricorso deve essere respinto.

**6.6** La condanna al pagamento delle spese, la cui liquidazione è demandata alla Segreteria con nota a margine della presente decisione ai sensi dell'art. 31, comma 5, del Codice di giustizia contabile, segue la soccombenza.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, rigetta il ricorso.

Le spese seguono la soccombenza.

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 21 giugno 2023.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Donato CENTRONE

Mario PISCHEDDA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 8 agosto 2023.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente