

**Riferimento: richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25, a cura e firma dell'On. Maria Muscarà, prot. n. 060 del 18.04.2023.**

Con riguardo alla sopra riferita richiesta la Consulta esprime il seguente

PARERE

A) In via preliminare, circa la materia integrante la richiesta di parere.

La richiesta *de qua*:

- integra materia concernente richiesta di attribuzione di fondi destinati alla comunicazione<sup>1</sup> a favore di consiliare Gruppo di approdo nel caso di migrazione presso di esso da parte di consigliere regionale inizialmente appartenente ad altro Gruppo;
- si fonda sul rilievo dell'istante che *«Dalla lettura del dettato normativo regionale e costituzionale, risulta granitica la legittimità del permanere, in capo al singolo Consigliere, la disponibilità dei fondi concernenti la comunicazione. Ciò anche in considerazione di una interpretazione costituzionalmente orientata dello Statuto regionale che, anche per il futuro, possa porsi a garanzia delle funzioni e dei diritti dei consiglieri»*;
- si compone della nota di trasmissione, recante il prot. n.33 del 19.04.2023 e la sottoscrizione dell'On. Avv. Corrado Matera, n.q. di Capogruppo del consiliare Gruppo Misto, nonché, appunto, della richiesta, recante prot. n.060 del 18.04.2023, a cura e firma dell'On. Maria Muscarà, n.q. di componente dello stesso Gruppo Misto.

In via preliminare, per più analitica ricognizione al riguardo v'è da dire che:

- l'On. Maria Muscarà ha premesso di aver inoltrato a mezzo p.e.c. sua propria nota (recante prot. n.36 del 20.03.2023 e prot. gen. n. 4452 del 21.03.2023) al Segretario Generale del Consiglio Regionale, alla D.G. Attività Legislativa, alla Dirigenza della U.D. dell'Assemblea ed alla Dirigenza della U.D. Gestione degli Uffici di Diretta Collaborazione e Supporto ed Assistenza ai

---

<sup>1</sup> Nel caso, segnatamente sia per l'anno 2023 che per l'anno 2022.

- Gruppi Consiliari e Status dei Consiglieri, siccome finalizzata a conseguire, appunto, attribuzione di fondi destinati alla comunicazione;
- siffatta richiesta ha rinvenuto riscontro di rigetto da parte del Dott. Enrico Gallipoli, n.q. di Dirigente *ad interim* della Direzione Generale Risorse Umane Finanziarie e Strumentali UD Gestione degli uffici di Diretta Collaborazione e Supporto, Assistenza ai Gruppi Consiliari e Status dei Consiglieri, e tanto mercé sua propria nota, prot. 0004888/i del 27.03.2023 (per conoscenza indirizzata anche ai consiliari Segretario Generale e D.G. Attività Legislativa nonché alla Dirigenza della U.D. Assemblea);
  - la motivazione del dirigenziale rigetto opposto alla sopra mentovata richiesta dell’On. Maria Muscarà ha dato conto:
    - i) che la Giunta per il Regolamento consiliare, nelle sedute del 17 e del 23.10.2013, ai sensi dell’art. 16 (n.d.r.: *rectius*, trattasi, invece, dell’art. 12, come qui di séguito si dirà) del Regolamento del Consiglio, aveva espresso un’interpretazione/applicazione dell’art. 40 dello Statuto e delle norme connesse del Regolamento Consiliare in materia di Gruppi consiliari, che il relativo documento, recante prot. n.1024/P del 06.11.2013, dal Segretario Generale dell’epoca era stato inviato ai competenti Uffici, con prescrizione, per questi stessi, del vincolo applicativo derivante dalla cennata interpretazione e che tale vincolo tuttora andava ritenuto sussistente in mancanza di successivi documenti interpretativi in materia;
    - ii) (tra l’altro, della da lui reputata) esatta individuazione, nel detto documento, dei «*benefici economici e di status*» di cui all’art. 40, comma 4, dello Statuto Regionale, in cui le spese di comunicazione non sono ricomprese, e tanto per l’introduzione<sup>2</sup> del «*contributo spese funzionamento Gruppo consiliare*», corrisposto in misura fissa al Gruppo cui il consigliere aderisce, ai sensi dell’art.3 della legge regionale n.6/1972, come sostituito dall’art.6 della detta legge regionale n.38/2012;
    - iii) della voce relativa al contributo in parola essere elencata, nel documento de quo, alla lett. g) e che, dal questo scorrere in lettura, evincersi che «*(...) appare corretto interpretare la norma statutaria nel senso che, quando ricorrono le condizioni di cui all’art. 40, quarto comma dello Statuto, il Gruppo non riceve la sola provvidenza di cui alla lettera g)*»;

---

<sup>2</sup> A seguito dell’entrata in vigore del c.d. “decreto Monti” -- decreto-legge n.174/2012, conv. in legge n. 213/2012, poi recepita dalla Regione Campania con sua propria legge regionale n.38/2012.

- iv) che, in base a quanto previsto al paragrafo 7 del documento di interpretazione (recante rubrica «*Applicazione della penalizzazione dell'art. 40, comma 4, dello Statuto, ai consiglieri che passano da un gruppo politico ad altro gruppo politico ovvero volontariamente al gruppo misto nel corso della legislatura*»), tali condizioni ricorrono allorché si verifichi il «*caso di consiglieri che lasciano il Gruppo politico cui erano originariamente iscritti e transitano ad altro Gruppo politico già esistente ovvero volontariamente al Gruppo misto*»;
- v) che, per la circostanza data dalla nota protocollo n. 458 del 11.01.2022, con cui era stato reso noto al consiliare D.G. Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali che la consigliera Maria Muscarà<sup>3</sup> aveva comunicato che dal 1° gennaio 2022 aveva lasciato il Gruppo consiliare "Movimento 5 Stelle" per aderire al Gruppo consiliare "Misto", ne era conseguito, appunto, il rigetto della richiesta in parola;
- l'On. Muscarà ha poi evidenziato che, su richiesta, prot. n.84 del 19.12.2022, dell'On. Severino Nappi, n.q. di Presidente del consiliare Gruppo "Lega Campania" e concernente analoga questione, la Consulta aveva rilasciato parere (prot. n.600 del 12.01.2023) secondo il quale la norma di cui all'art. 40 dello Statuto Regionale «*può essere interpretata con esclusivo riferimento alle risorse economiche (budget del gruppo) attribuite al gruppo consiliare per le spese di funzionamento dello stesso, ed in ragione dell'appartenenza ad esso del singolo Consigliere. Ciò in quanto tra le varie provvidenze spettanti ai consiglieri regionali a vario titolo, per benefici economici vanno intesi unicamente quelli che esso riceve in quanto appartenente a quel gruppo e per il gruppo, ovvero il solo contributo spese funzionamento gruppo (lettera g). In tale categoria non possono ovviamente essere ricompresi i fondi spettanti al Consigliere per la comunicazione, che invece sono destinati allo stesso in ragione dello status acquisito (art. 28, comma 1, Statuto). La Consulta di Garanzia Regionale della Campania, nel rispondere alla richiesta di parere avanzata, ritiene pienamente legittima una interpretazione dell'art. 40 dello Statuto non in contrasto con il principio del divieto di mandato imperativo posto a garanzia del libero esercizio delle funzioni connesse alla carica elettiva e quindi a tutela dell'indipendenza del Consigliere regionale, nella quale certamente deve essere ricompresa la comunicazione alla collettività della propria attività politica ed istituzionale, tanto più importante proprio alla luce del fatto che il Consigliere abbia, nel corso del proprio mandato, cambiato gruppo consiliare di appartenenza. È dunque legittimo che al Consigliere permanga la disponibilità dei fondi*

---

<sup>3</sup> Con nota del 4 gennaio 2022 prot. n. 001, acquisita al protocollo generale il successivo 05.01.2022.

*concernenti la comunicazione. Ciò anche in considerazione di una interpretazione costituzionalmente orientata dello Statuto regionale che, anche per il futuro, possa porsi a garanzia delle funzioni e dei diritti dei consiglieri». Inoltre, «nel riscontro del Dott. Gallipoli, nella predetta qualità, non c'è alcun riferimento a tale parere dalla Consulta rilasciato ben prima della richiesta del 20.03.2023 dell'on. Muscarà; anzi, il Dirigente in questione:*

- ha dimostrato di manifestare avviso del tutto contrastante rispetto al detto parere;*
- tanto stranamente, e imperscrutabilmente, però, ha corredato il suo proprio riscontro di rigetto della richiesta dell'on. Muscarà proprio con la copia del parere della Consulta prot.n.600 del 12.01.2023, quasi a voler significare un indirizzo da questa espresso a conforto del rigetto; cosa che palesemente non è dato proprio dedurre»;*
- l'On. Muscarà, pertanto, s'è risolta a chiedere alla Consulta, pel funzionale tramite del capo del "Gruppo Misto", «... di voler, per quanto ancora d'occorrenza necessitasse, esprimere parere circa la conformità, o meno, non solo ai principi dell'ordinamento giuridico da essa esposti nel riportato suo proprio parere (e, in tale caso, a titolo integrativo), ma anche in conferenza di quanto per giuridica conformità, o meno, rispetto al quadro normativo, di cui essa medesima Consulta è tutelante garante, risultasse reputato chiarire in relazione alla sopra descritta dirigenziale nota prot. 0004888/i del 27/03/2023 (e in tale caso con significazione eventualmente anche novativa rispetto al parere già espresso), che, ad avviso della richiedente, è contraddistinta da evidenti criticità».*

B) Ancora in via preliminare, circa la ricevibilità e l'ammissibilità della richiesta di parere.

In via sempre preliminare, va osservato che la richiesta è senz'altro ricevibile per i motivi tutti da questa Consulta già ampiamente esposti nei precedenti propri pareri n. 1/2019, n. 2/2019 e n. 3/2019, ai quali integralmente si rinvia, con riguardo sia alle modalità di presentazione della richiesta stessa, sia all'ormai definitivamente acclarata natura di organi dell'Amministrazione regionale dei Gruppi consiliari.

Nel merito, si osserva che l'ammissibilità della richiesta medesima s'evince agevolmente da quanto disposto dall'art. 57, comma 2, dello Statuto regionale, poi richiamato nell'art. 4, comma 1, della L.R. 25/2018 e ss.mm., il quale, nella sua parte iniziale, dispone che «La Consulta di garanzia statutaria

*esprime parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania».*

Ancora circa la ricevibilità della avanzata richiesta, è solo il caso di precisare che essa, così come quella, precedente, qui sopra già evocata, dell'On. Severino Nappi, ha natura meramente ermeneutica del testo statutario, non connessa a provvedimenti attualmente all'esame dell'aula o di altri organi regionali. Tuttavia, anche su questi aspetti la Consulta ha già dichiarato la propria competenza a pronunciarsi con il parere n. 1/2022.

Nel precedente parere rilasciato ad istanza dell'On. Nappi, la scrivente Consulta osservava che *«Appare in ogni caso del tutto accettabile l'argomento relativo alla perdurante attualità del quesito, atteso che lo stesso è destinato a riproporsi nel tempo, al fine di eliminare ogni possibile futura incertezza interpretativa».* Ciò ovviamente vale anche per il caso che qui occupa.

C) In via ulteriormente preliminare, sintetico quadro fattuale, normativo e giurisprudenziale circa le questioni oggetto della richiesta del presente parere, che in tale sede la Consulta illustra anche sulla scorta di testuale ritrascrizione di significativi passi del proprio parere prot.n.600 del 12.01.2023.

C1) Utile è il rammentare che, per la redazione del parere rilasciato a séguito della richiesta dell'On. Nappi, la Consulta:

con propria nota prot. n.22249 del 23.12.2022, seguita da successiva e-mail di sollecito del 10.01.2023, ebbe a richiedere agli Uffici del Consiglio Regionale istruttoria integrazione documentale;

una volta appresa e oggetto di attento scrutinio e approfondita discussione la documentazione fattale pervenire, ha avuto modo di poter approdare alla conclusione che essa *«... appare non del tutto conforme a una corretta interpretazione dell'art. 28, comma 1, e dell'art. 40 dello Statuto regionale per le motivazioni di seguito esplicitate».*

In via ulteriormente preliminare, val bene ora ritrascrivere parte del parere prot. n.600 del 12.01.2023 dalla Consulta espresso sulla medesima materia, e tanto giacché costituente ricognitiva premessa fattuale, normativa e giurisprudenziale del qui corrente parere, che, per quanto inedito rispetto al precedente, intende di quest'ultimo rivestire anche integrativa significazione.

*«... Il quesito proposto attiene al tema relativo alla corretta interpretazione del disposto statutario di cui all'art. 40, c. 4 (L.R. n. 6 del 28/09/2009; di seguito: Statuto) nella parte in cui stabilisce che "il Consigliere regionale che nel corso del mandato cambia gruppo di appartenenza non porta, al nuovo*

*gruppo al quale si è iscritto, i benefici economici e di status connessi alla carica". Sostiene il richiedente che in tale disposizione normativa non si debbano ricomprendere le risorse destinate ai singoli consiglieri per la comunicazione dell'attività istituzionale, trattandosi di indennità funzionale attribuita non in ragione degli interessi del singolo Consigliere quanto, invece, a quelli della collettività, in modo che possa conoscere i contenuti dell'attività istituzionale e politica posta in essere dai propri rappresentanti.*

*B) Tanto necessariamente in via preliminare premesso e precisato, la Consulta*

#### CONSIDERA

*quanto segue in relazione alla richiesta formulata.*

*Attraverso il quesito, in buona sostanza, si sostiene la tesi che nell'ipotesi di passaggio ad altro gruppo consiliare, il Consigliere abbia diritto a mantenere i benefici economici correlati all'espletamento della propria funzione in relazione all'interesse pubblico di conoscenza dell'attività svolta (comunicazione). Ciò appare condivisibile alla luce della corretta interpretazione dello Statuto regionale e dello status attribuito ai consiglieri.*

*Il richiamato art. 40, c. 4 dello Statuto regionale della Campania nel disporre che "Il Consigliere regionale che nel corso del mandato cambia gruppo di appartenenza non porta, al nuovo gruppo al quale si è iscritto, i benefici economici e di status connessi alla carica", ha quale suo obiettivo quello di un contenimento al problema della cd. 'mobilità degli eletti', venendo a stabilire un vincolo di intrasferibilità dei benefici economici attribuiti al Consigliere regionale ovvero al Gruppo consiliare in funzione dell'appartenenza del singolo Consigliere laddove, nel corso del mandato, lo stesso scelga di aderire ad un diverso Gruppo consiliare.*

*Questa norma deve però essere letta in stretta connessione con l'art. 28, c. 2 dello Statuto, laddove si precisa che l'acquisizione dello status di Consigliere avviene all'atto della conclusione delle procedure di proclamazione, e ne indica la condizione attraverso la descrizione delle prerogative: esercizio delle "funzioni senza vincolo di mandato" (comma 1) e insindacabilità funzionale rispetto alle opinioni e ai voti espressi (comma 6). La norma statutaria, che richiama sostanzialmente le prerogative costituzionali (Cost. 67 e 122, IV comma) poste a tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica (C. Cost. sent. n. 69/1985.*

*La regola del divieto di mandato imperativo, prevista dall'art. 67 Cost. per gli eletti al Parlamento, è applicabile anche ai consiglieri regionali, in ragione della loro valenza rappresentativa rispetto alla comunità regionale di riferimento, come espressamente richiamato dall'art. 4 della legge n. 165/2004, che pone questo principio tra quelli fondamentali nella disciplina del sistema elettorale regionale, al quale le Regioni sono tenute a conformarsi nell'esercizio della loro potestà legislativa ex art. 122 Cost., I comma.*

*Sulla scorta del dettato normativo, l'art. 28, I comma, dello Statuto regionale, ha disciplinato lo status dei consiglieri regionali, che "rappresentano l'intera Regione ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato", al fine di tutelarne l'indipendenza nei confronti dei partiti nelle cui liste sono stati eletti e del Gruppo consiliare a cui hanno aderito. Quindi il Consigliere regionale non può indirizzare lo svolgimento del proprio mandato a favore di questi ultimi, ma, al contrario, è libero e indipendente nell'esercizio delle sue funzioni.*

*Per quanto attiene alla natura dei "benefici economici" cui fa riferimento l'art. 40, c. 4 dello Statuto, si deve qui ricordare che l'ordinamento regionale prevede le seguenti provvidenze a diverso titolo attribuite ai consiglieri:*

- a) indennità di carica (attribuita individualmente);*
- b) rimborso spese per l'esercizio del mandato (attribuita individualmente);*
- c) indennità di funzione (attribuita ai consiglieri che svolgano determinate funzioni in Consiglio o in Giunta);*
- d) struttura di diretta collaborazione;*
- e) rimborso spese documentate di trasporto per missioni istituzionali;*
- f) indennità di fine mandato;*
- g) contributo funzionamento gruppo consiliare (corrisposto nella misura fissa di euro 810 mensili al gruppo cui il Consigliere aderisce);*
- h) contributo spese personale gruppo consiliare, corrisposto in maniera fissa al gruppo cui il Consigliere aderisce.*

*Orbene già con nota prot. SETSG 2013.1037/p la Giunta per il Regolamento del Consiglio Regionale si è pronunciata su alcuni quesiti riguardanti l'applicazione dell'art. 40 dello Statuto, finendo con il considerare le provvidenze dalla lettera a) alla lettera f) quali strettamente individuali, "erogate al singolo Consigliere o a garanzia della sua possibilità di svolgere il mandato senza vincoli, come garantiscono la Costituzione e lo Statuto, ovvero in funzione di specifici incarichi e responsabilità*

*attribuiti dal Consiglio, che devono quindi essere mantenute finché l'incarico attribuito dal Consiglio permanga". Anche la provvidenza di cui alla lettera h) deve essere considerata finalizzata a consentire al Consigliere il supporto dei collaboratori del gruppo, in quanto "svolge quindi funzione in tutto analoga a quelle delle lettere a) – f), perché volta a consentire l'esercizio pieno ed efficiente delle funzioni del Consigliere".*

*A parere di questa Consulta la norma statutaria può essere interpretata con esclusivo riferimento alle risorse economiche (budget del gruppo) attribuite al gruppo consiliare per le spese di funzionamento dello stesso, ed in ragione dell'appartenenza ad esso del singolo Consigliere. Ciò in quanto tra le varie provvidenze spettanti ai consiglieri regionali a vario titolo, per benefici economici vanno intesi unicamente quelli che esso riceve in quanto appartenente a quel gruppo e per il gruppo, ovvero il solo contributo spese funzionamento gruppo (lettera g). In tale categoria non possono ovviamente essere ricompresi i fondi spettanti al Consigliere per la comunicazione, che invece sono destinati allo stesso in ragione dello status acquisito (art. 28, comma 1, Statuto).*

*La Consulta di Garanzia Regionale della Campania, nel rispondere alla richiesta di parere avanzata, ritiene pienamente legittima una interpretazione dell'art. 40 dello Statuto non in contrasto con il principio del divieto di mandato imperativo posto a garanzia del libero esercizio delle funzioni connesse alla carica elettiva e quindi a tutela dell'indipendenza del Consigliere regionale, nella quale certamente deve essere ricompresa la comunicazione alla collettività della propria attività politica ed istituzionale, tanto più importante proprio alla luce del fatto che il Consigliere abbia, nel corso del proprio mandato, cambiato gruppo consiliare di appartenenza.*

*È dunque legittimo che al Consigliere permanga la disponibilità dei fondi concernenti la comunicazione. Ciò anche in considerazione di una interpretazione costituzionalmente orientata dello Statuto regionale che, anche per il futuro, possa porsi a garanzia delle funzioni e dei diritti dei consiglieri».*

C2) Orbene, siffatto preliminare inquadramento si reputa oggi integrarlo con il richiamo a quanto per qui d'occorrenza derivante dal precipitato tecnico/applicativo dato dalla Circolare, prot. SETAM 2014.0004129/P del 23.09.2014, siccome a tempo debito curata dal Capo Dipartimento Segreteria Generale Amministrativa del Consiglio Regionale della Campania (di cui copia qui in allegato), nonché da quanto pure di utile occorrenza scaturente dall'arresto giurisprudenziale offerto dalla (tra altre, coeve, anche dello stesso tenore) sentenza n.159/2019 della Corte dei Conti, Terza Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello (di cui copia qui in allegato), nonché, infine, da *quatenus opus*

utilmente e espressamente previsto al riguardo non solo dal Regolamento per l'attività di comunicazione e di informazione dei Gruppi Consiliari, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n.245/2004, ma anche dal Fondo di "Funzionamento Gruppi Consiliari", di cui alla legge regionale n. 6/1972 e ss.mm. (tra queste in particolare la legge regionale 05.08.2016, n.6).

\* \* \*

D) A tanto, che finora è stato preliminarmente rappresentato, la Consulta, anche sulla scorta dei collegiali attento scrutinio e approfondita discussione dedicati sulla di recente conosciuta<sup>4</sup> documentazione, siccome posta a corredo della richiesta di parere<sup>5</sup> che qui si riscontra, reputa aggiungere quanto segue.

D1) Come visto, l'art. 4, comma 1, della L.R. Campania n.25/2018 e ss.mm. nella sua parte iniziale dispone che «*La Consulta di garanzia statutaria esprime parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania*»; e tanto sulla scorta dell'art. 57, comma 2 (secondo periodo), dello Statuto regionale, che testualmente recita: «*Qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania può rivolgere alla Consulta di garanzia statutaria motivate richieste di parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania*».

La Giunta per il Regolamento interno del campano Consiglio Regionale (prevista non dall'art. 16 dello stesso Regolamento, che disciplina, invece, la decadenza dalla carica di Consigliere Regionale, e che nulla, quindi, ha a che vedere con la questione di cui qui trattasi), a differenza della scrivente Consulta, non ha alcuna competenza ad esprimere pareri, e dunque tanto meno interpretazioni, men che meno vincolanti, in ordine alle disposizioni statutarie e/o legislative regionali, atteso che la sua propria specifica competenza, a termini dell'art. 12, comma 2, (e non dell'art. 16) del Regolamento del Consiglio, è circoscritta alle decisioni «*sulle questioni interpretative del Regolamento stesso*», e soltanto su quelle; a ben guardare, trattasi, questa, di funzione neanche decisionale, bensì meramente consultiva, atteso che le decisioni nella detta materia («questioni interpretative del Regolamento»)

---

<sup>4</sup> Giacché ulteriore rispetto a quella caratterizzante il tavolo corredo della richiesta di parere dell'On. Severino Nappi appunto già riscontrata con il parere prot. n.600 del 12.01.2023.

<sup>5</sup> Che è segnatamente quella richiamata sub qui ante scritto paragrafo "A1."

spettano al Presidente del Consiglio Regionale, che, secondo quanto espressamente disposto dall'art. 7, comma 2, lett. a) (ultimo periodo), del Regolamento medesimo, «*decide sulle questioni interpretative del Regolamento, sentita la Giunta per il Regolamento interno*». E difatti (in ordine all'attività delle Commissioni consiliari), il successivo art. 40, comma 5 (secondo periodo), testualmente dispone che «*Quando sorge dissenso sull'interpretazione del Regolamento,*» [e di questo soltanto; n.d.r.] «*il Presidente della Commissione è tenuto a informare il Presidente del Consiglio che adotta le proprie determinazioni, sentita, se lo ritiene necessario, la Giunta per il regolamento*». L'art. 92, comma 2, lett. e), infine dispone che «*La Regione promuove la periodica manutenzione dell'ordinamento normativo regionale per quanto attiene a: (...) e) interpretazioni autentiche di disposizioni regionali*».

D2) Ben si sa che l'interpretazione c.d. "autentica" di una norma giuridica è quella compiuta dallo stesso legislatore che ha emanato la norma stessa (*cuius est condere eius est interpretari*), il cui intervento si rende necessario allorché quella stessa norma appaia suscettibile di varie e talvolta contrastanti interpretazioni. In siffatte ipotesi il legislatore interviene con legge (appunto detta "di interpretazione autentica"), ovvero con atto ad essa equiparato, a chiarire e a precisare l'esatto significato (e lo scaturente precipitato tecnico applicativo scaturente da esso) della disposizione normativa. Ne discende, quindi, che, per quanto qui interessa, la nota interpretativa della Giunta per il Regolamento recante prot. n. 1024/P del 06.11.2013 – contrariamente a quanto asserito (finanche «con prescrizione») dalla stessa Giunta, non ha alcuna valenza vincolante nei confronti di alcun Ufficio della Regione, atteso che:

essa non integra, né può in alcun modo integrare, un atto di interpretazione autentica dell'art. 40, comma 4, dello Statuto, rientrando, siffatta attività ermeneutica, nella competenza esclusiva del Consiglio Regionale, che, oltretutto, potrebbe adottarla soltanto con apposita legge;

neanche è suscettibile di integrare una qualsivoglia tipologia di atto interpretativo non vincolante, atteso che ciò rientra nella (ex se quasi assorbente parte della) funzionale competenza esclusiva della scrivente Consulta.

D3) Di difficile comprensione sono, poi, le ragioni per le quali la consiliare Dirigenza, nel respingere l'istanza dell'On. Muscarà, abbia inteso allegare, a supporto della sua propria nota, il parere prot. n.600 del 12.01.2023 di questa Consulta, di tenore diametralmente opposto a quanto da Essa nella detta nota, per vero inopinatamente, asserito. Se, infatti, per un verso, esita evidente l'intento, pur

apprezzabile, della competente consiliare Dirigenza di conformare la sua propria attività a ciò che sia stato ritenuto essere un atto di indirizzo (id est il documento interpretativo della Giunta per il Regolamento del Consiglio Regionale distinto con prot. n. 1024/P del 06.11.2013), per altro verso ciò che ne è derivato è un'attività contrastante con il principio di buon andamento della P.A. sancito dall'art. 97, comma 1, Cost., atteso che, da un lato, la Giunta per il Regolamento del Consiglio Regionale non è un organo di indirizzo, tali essendo soltanto il Consiglio e la Giunta Regionale, e dall'altro, in ragione di tutto quanto fin qui esposto, il documento di interpretazione de quo, almeno in parte qua, e per quanto qui interessa, viola, e falsamente applica, l'art. 12, comma 2, dello stesso Regolamento, oltre ad essere viziato da palese incompetenza in ordine all'attività di interpretazione autentica, che è riservata, invece, al Consiglio Regionale; attività, questa, peraltro non suscettibile di compimento se non attraverso una apposita legge.

Secondo, infatti, un indirizzo giurisprudenziale univoco e ben consolidato (cfr., *ex multis*, Corte dei Conti, Sez. Giur. Puglia, 24 settembre 2012, n.1216), le direttive degli Organi di indirizzo non hanno alcuna forza cogente rispetto all'azione gestionale, vieppiù quando le stesse si rivelino illegittime. Né esse servono a ridurre o attenuare la responsabilità del dirigente, visto che l'insorgere dell'azione lesiva non si ha nel momento dell'emanazione della direttiva bensì in quello della sottoscrizione del provvedimento dirigenziale.

Il dirigente, in conclusione, deve dunque sempre esprimere la propria autonomia decisionale e, in presenza di una direttiva (o supposta direttiva che sia, come nel caso in parola) *contra legem*, dovrà disattenderla, magari motivando, o, nel dubbio, interpretarla -- se possibile -- in modo da renderla conforme e rispettosa delle norme.

Esistono, quindi, paletti ben precisi e puntuali sulle relazioni che devono intercorrere tra Organi di governo e Dirigenza: se la decisione politica non è conforme alla legge non nasce alcun obbligo per il dirigente, il quale anzi è tenuto ad astenersi dal proseguire nella condotta antigiuridica salvo che non riesca ad interpretarla e renderla -- ove possibile -- legittima; se, invece, la decisione dell'organo politico è giuridicamente corretta, dovrà essere tradotta nel provvedimento amministrativo che consente il dispiegarsi della sua efficacia.

Ben avrebbe, quindi, potuto, e dovuto, la consiliare Dirigenza investita dall'On. Muscarà:

- disattendere, seppur con adeguata motivazione, il documento (mal reputato come autenticamente) interpretativo, e tanto a cagione della di esso palese illegittimità, accogliendo, quindi, la richiesta in questione del Consigliere Regionale;

- richiedere apposito, semmai più circostanziato, parere proprio alla scrivente Consulta, ove essa Dirigenza avesse nutrito riserve di sorta;
- anche senza parere della Consulta al riguardo, motivatamente sollecitare il Consiglio Regionale a licenziare interpretazione autentica dell'evidentemente non esaustivo e/o poco chiaro art.40, comma 4, dello Statuto regionale.

Tutto quanto finora fermo sul punto della violazione e della falsa applicazione dell'art.12, comma 2, del consiliare Regolamento, per non dire, poi, anche della violazione dell'art. 52, comma 2, dello Statuto regionale e dell'art. 4, comma 1, L.R. n.25/2018, per ciò che specificamente concerne l'attività della scrivente Consulta.

D4) Nell'ottica, quindi, di una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme statutarie, e segnatamente dell'art. 40, comma 4, dello Statuto regionale, rispettosa anche del principio di rappresentatività<sup>6</sup> (evincibile dalle norme costituzionali di riferimento, ovvero gli artt. da 48 a 69 e da 114 a 133 Cost.) *quatenus opusque* degli effetti scaturenti dal divieto di mandato imperativo,<sup>7</sup> ritiene questa Consulta che, al fine di riconoscere all'On. Muscarà, nonché a Quanti si trovassero nella sua stessa condizione, i fondi per l'attività di comunicazione (da accreditare al Gruppo di approdo), ben potrebbero essere adottati i criteri fissati dalla Circolare del Dipartimento Segreteria Generale Amministrativa del Consiglio Regionale prot. SETAM 2014.0004129/P del 23.09.2014 in materia di rideterminazione budget e riassegnazione competenze, a termini della quale, tra l'altro, in caso di passaggio di un Consigliere da un Gruppo consiliare ad un altro, il budget annuale assegnato ai Gruppi va rideterminato riducendo quello del Gruppo di provenienza e, correlativamente, aumentando quello del Gruppo di approdo del Consigliere in proporzione ai giorni residui dell'anno, a partire dal momento del passaggio e fino al 31 dicembre.

---

<sup>6</sup> In forza dell'applicazione del quale proprio non è dato comprendere come sia possibile non riconoscere a un'entità politico/istituzionale, quale un Gruppo consiliare, semmai anche in corso di mandato accresciutasi sul piano numerico, quelle risorse finanziarie il cui computo non può essere altro che di volta in volta parametrato e fissato in funzione del reale peso rappresentativo rapportato all'attualità.

<sup>7</sup> Posto a garanzia della suprema libertà di coscienza del parlamentare o del consigliere chiamato nel relativamente rispettivo Consesso istituzionale a disimpegnare non solo col proprio voto l'esercizio politico/rappresentativo cui è stato demandato dal popolo elettore; in definitiva, non c'è disciplina di partito, né di regolamento istituzionale (nel caso di specie conferente alle prerogative e accezioni dei costituiti Gruppi consiliari), che possa in alcun modo prevalere sulla coscienza politica (o comunque la libertà di questa costipare) di qualsivoglia rappresentante del popolo. Questa è la democrazia ed è ciò che prescrivono gli artt. 49 e 68 della repubblicana Norma fondamentale.

D5) Si ritiene, altresì, opportuno e doveroso segnalare, da ultimo, che, in data 06.12.2012, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano (rep. atti n. 234/CSR) ha deliberato le linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai Gruppi Consiliari dei Consigli Regionali per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del “rendiconto”, e tanto in ossequio a quanto previsto dall’art. 1, comma 9, del c.d. “decreto Monti” e dalla relativa legge di conversione (poi recepita dalla Regione Campania, come pure sopra si è già detto, con sua propria legge regionale n. 38/2012). Le dette linee guida sono state, quindi, recepite nel D.P.C.M. 21 dicembre 2012, che si articola in un allegato «A», contenente le dette linee guida con relative prescrizioni, e in un allegato «B», integrante il modello di rendicontazione annuale dei Gruppi Consiliari dei Consigli Regionali. Orbene, dallo scorrere in comparata lettura le disposizioni di cui all’allegato «A» e all’allegato «B» al D.P.C.M., si evince chiaramente (cfr. l’elenco di cui all’art. 1, comma 4, allegato «A») che i fondi destinati alla comunicazione:

i) sono parte del contributo per le spese di funzionamento dei Gruppi Consiliari, e possono identificarsi in quelle indicate alle lett. c), d) ed e) del detto comma 4; vale a dire, rispettivamente: «*spese telefoniche e postali*» (c); spese «*per la promozione istituzionale dell’attività del gruppo consiliare e dei singoli consiglieri appartenenti al gruppo medesimo*» (d); spese «*per l’acquisto di spazi pubblicitari su organi di informazione esclusivamente per la promozione dell’attività istituzionale del gruppo consiliare o del singolo consigliere appartenente al gruppo medesimo*» (e);<sup>8</sup>

ii) sono, anch’esse, soggette a rendicontazione, in quanto contemplate dal testé innanzi evocato D.P.C.M. (e non solo, come a breve si dirà); e difatti, esse, nel «*Modello di rendicontazione annuale dei gruppi consiliari dei consigli regionali*», di cui all’allegato «B», sono indicate tra le «*Uscite pagate nell’esercizio*», e segnatamente al n. 5) («*Spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici e altre spese di comunicazione, anche web*»); sul punto, affatto ridonda che si richiami il portato di rilevanti arresti della giurisprudenza contabile<sup>9</sup> secondo cui la verifica della congruenza delle spese rendicontate con le finalità

---

<sup>8</sup> Ricorre appena il caso di evidenziare che le spese di comunicazione, a norma del precedente comma 3, lett. d), dell’art. 1 del D.P.C.M. *de quo*, «*non sono consentite (...) nel periodo antecedente alla data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di par condicio*».

<sup>9</sup> Cfr., *ex multis coeve*, sentenza n.159/2019 della Corte dei Conti, Terza Sezione Giurisdizionale Centrale d’Appello.

istituzionali cui le leggi regionali hanno destinato le risorse pubbliche fa ritenere l'attività gestoria dei contributi pubblici destinati alle spese di Consiglieri come coerente con le finalità assegnate a tali risorse qualora esercitata «... con i criteri di legittimità, di razionalità e di adeguatezza che devono, comunque, presidiare l'utilizzo del denaro pubblico, da chiunque effettuato, svolgendo quella che, analogamente, la Corte Costituzionale ha, recentemente, definito, con riferimento ai controlli sui rendiconti dei Gruppi consiliari istituzionalizzati dal d.l. n. 174 del 2012, una sempre ammissibile "...verifica della attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai Gruppi, 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" (Corte Cost. n. 39 e n. 263 del 2014)»; ma l'assoggettamento a rendicontazione deriva, tra l'altro, dalla circostanza che il legislatore regionale, laddove avesse reputata obbligatoria una simile attività, l'ha sempre espressamente prevista con apposito Regolamento; nel caso di specie con il Regolamento per l'attività di comunicazione e di informazione dei Gruppi Consiliari, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n.245/2004, e per il Fondo di "Funzionamento Gruppi Consiliari", di cui alla legge regionale n. 6/1972 e ss.mm..<sup>10</sup>

\* \* \*

La Consulta resta a disposizione degli Organi della Regione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse ancora necessitare in ordine al sopra licenziato parere.

Si allega copia dei seguenti due documenti:

- 1) Circolare, prot. SETAM 2014.0004129/P del 23.09.2014, siccome a tempo debito curata dal Capo Dipartimento Segreteria Generale Amministrativa del Consiglio Regionale della Campania;
- 2) sentenza n.159/2019 della Corte dei Conti, Terza Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello.

---

<sup>10</sup> Per cui, sempre a mente di quanto sancito dalla detta sentenza n.159/2019 Corte Conti, Sez. III Giurisdizionale Centrale d'Appello, «*Ne consegue la sussistenza in capo al percettore dell'onere di provare, non solo l'an della spesa sostenuta, ma, anche, il quomodo della stessa in termini di rispondenza della causale dell'esborso alle finalità per le quali il rimborso è stato riconosciuto, in quanto risponde a principi consolidati e immanenti nell'ordinamento, che "ogni beneficiario di un contributo pubblico vincolato ad una specifica destinazione è assoggettato all'obbligo di "dar conto" del relativo impiego, dimostrando di aver utilizzato le risorse della collettività in modo coerente con le finalità che hanno costituito la causa dell'erogazione*».

Napoli, 8/5/2023

F.to Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito (Presidente)

F.to Avv. Domenico Santonastaso (Vice Presidente) - Relatore

F.to Prof. Avv. Alfonso Furgiuele (componente)

F.to Avv. Adolfo Russo (componente)