



Sentenza n. 13/2024/RGC

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Giovanni COPPOLA	Presidente
Eugenio MUSUMECI	Consigliere
Gaetano BERRETTA	Consigliere
Francesco ALBO	Consigliere
Rossella BOCCI	Consigliere
Francesco BELSANTI	Consigliere (relatore)
Giovanni GUIDA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 834/SR/RGC proposto nell'interesse di Andrea Di Lucente in proprio e nella sua qualità di Capo Gruppo e legale rappresentante del disciolto Gruppo consiliare "Popolari per l'Italia" del Consiglio regionale del Molise, per l'annullamento della deliberazione n. 42/2024/FRG del 24/04/2024 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, con cui è stato dichiarato non regolare il rendiconto presentato dal disciolto Gruppo consiliare

“Popolari per l’Italia”.

VISTO il ricorso;

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

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nell’udienza del 9 ottobre 2024, con l’assistenza del segretario d’udienza Maria Elvira Addonizio, il relatore cons. Francesco Belsanti, l’avv. Fabio D’Agnone e il Pubblico ministero v.P.g. Arturo Iadecola.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso ritualmente notificato, e depositato in data 31 maggio 2024 presso la segreteria di queste Sezioni riunite, il Gruppo consiliare “Popolari per l’Italia” (in persona del Presidente Andrea di Lucente) ha impugnato la deliberazione n. 42/2024/FRG con la quale la Sezione regionale di controllo per il Molise (della Corte dei conti) aveva dichiarato irregolare il rendiconto del Gruppo consiliare “Popolari per l’Italia” per l’anno 2023 (dal 01 gennaio al 23 luglio) con conseguente obbligo per il gruppo di restituire, ai sensi dell’art. 1, co. 11, ultimo alinea, del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni dalla l. n. 231/2012, l’importo di € 14.192,37 (oltre oneri accessori), relativo alla voce corrispondente alla retribuzione di contratti lavorativi stipulati in costanza del divieto di legge di cui all’art. 9, co. 1-*quinquies* e 1-*sexies* del d.l. 113/2016, convertito, dalla l. 260/2016.

Il Gruppo consiliare ricorrente ha contestato le censure della Sezione

regionale di controllo per il Molise, mediante la formulazione dei seguenti motivi.

1.1. Con il primo motivo il Gruppo “Popolari per l’Italia” afferma che la deliberazione impugnata sia manifestamente nulla e/o illegittima per difetto di attribuzione o incompetenza assoluta per aver la Sezione territoriale (della Corte dei conti) esorbitato dai limiti attribuiti dalle fonti normative in tema e per aver travalicato nel merito la scelta del Gruppo consiliare di assumere personale in costanza del divieto di assunzioni di cui all’art. 9 del d.l. n. 113/2016, non avendo la Regione Molise nel 2023 approvato nei termini di legge il bilancio di previsione e gli altri documenti contabili previsti. La difesa, nel richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 39/2014) rappresenta come l’oggetto del controllo deputato alla Sezione di controllo, concerne la verifica di regolarità del rendiconto nel senso che lo stesso deve essere redatto in conformità al modello predisposto in sede di Conferenza e quindi secondo i criteri generali di cui al DPCM 21 dicembre 2012 di recepimento delle Linee Guida approvate dalla Conferenza permanente e, segnatamente, come riportato nella stessa deliberazione impugnata, secondo i criteri di veridicità e correttezza declinati dall’allegato A del citato DPCM. La verifica dell’attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, certamente riconosciuta alla Sezione territoriale dal quadro normativo in esame, concerne “la loro coerenza con le finalità previste dalla legge” “nel senso che certamente è ammesso un controllo interno rispetto alla spesa sostenuta, ma ciò solo in relazione

alle previsioni di cui al DPCM 21 dicembre 2012 e alle Linee Guida approvate dalla Conferenza permanente". Secondo il ricorrente, invece, il controllo operato dalla Sezione territoriale ha riguardato non già la regolarità del rendiconto in relazione alla normativa di riferimento, bensì in ordine alla spesa del personale – sconfinando in una valutazione di merito circa le scelte effettuate dal Gruppo, al di fuori del proprio ambito di sindacato limitato alla *"corretta verifica dei fatti di gestione"* e della *"regolare tenuta della contabilità"* come previsto all'art. 1, co. 9, del d.l. n. 174/2012. Diversamente opinando si riconoscerebbe in capo alla Sezione regionale di controllo un potere giurisdizionale finalizzato alla richiesta di restituzione di un presunto indebito, non previsto dalla normativa di riferimento.

1.2. La difesa del Gruppo lamenta, inoltre, che la delibera impugnata sia illegittima per violazione di legge ed eccesso di potere per aver ritenuto, erroneamente, estensibile ai gruppi consiliari – in quanto articolazioni del Consiglio - il divieto di cui all'art. 9 citato che avrebbe, invece, come unici destinatari gli *"enti territoriali"*, tassativamente indicati dall'art. 114 Cost e dall'art. 2 del D.lgs. 267/2000. Ad avviso della parte ricorrente *"non è prospettabile una sanzione inflitta ad un soggetto diverso (che sostanzialmente ha utilizzato legittimamente i proventi ottenuti anche in ragione del fatto che non avrebbe potuto prevedere la mancata approvazione dei bilanci) da quello su cui incombe l'obbligo previsto a pena di sanzione"*; il legislatore, nel suo intento sanzionatorio, ha indicato solo le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Secondo

il ricorrente non potrebbe essere diversamente considerando che i gruppi consiliari non hanno avuto alcun ruolo nel ritardo nell'approvazione dei documenti contabili, imputabile, invero, ai soli enti territoriali; difatti, la legislazione regionale non conferisce ai gruppi consiliari alcun concorso alla predisposizione dei documenti contabili. Ad avviso del Gruppo ricorrente, quindi, aderendo alla tesi della Sezione regionale, si applicherebbe la sanzione di cui all'art. 9 citato - per sua natura (afflittiva-punitiva) - non al soggetto che ha commesso l'infrazione, ma ad altri soggetti - i gruppi consiliari - che, in buona fede, hanno utilizzato legittimamente i proventi conseguiti e senza alcuna possibilità di incidere sulla tempestiva approvazione dei documenti contabili. Il Gruppo ricorrente sottolinea poi, che, sebbene i "gruppi consiliari" siano considerati articolazioni del Consiglio per la loro funzione di impulso politico e partecipazione democratica, è indubbio che, nella propria sfera interna e di funzionamento, siano "mere associazioni private", cui non può certo estendersi un divieto previsto per "enti territoriali". Ciò in ossequio al principio di legalità sotteso al potere sanzionatorio, sia sotto il profilo oggettivo (tipicità della sanzione), sia sotto il profilo soggettivo (determinatezza dei soggetti destinatari non suscettibili di equiparazione). A sostegno di tale tesi è riportata numerosa giurisprudenza (Cassazione civ. Sez. lav., sent. 3612/2018, Cass. S.U. 27863/2008; C. cost. 1130/1988, 187/1990). Il ricorrente, in subordine, evidenzia, poi, che non avendo potuto il Gruppo regionale prevedere il mancato rispetto dei termini di approvazione del bilancio di

previsione, non può sostenersi “la nullità dei rapporti lavorativi instaurati quanto meno dal 1° gennaio 2023 al 30 aprile 2023, ossia rispetto al periodo nel quale nessuna infrazione era riscontrabile non essendo ancora scaduto il termine di approvazione del bilancio di previsione cadente il 30 aprile. Infine, il ricorrente evidenzia che “residuava la facoltà di legge attribuita ai gruppi circa l’utilizzazione di un dodicesimo delle risorse nel periodo intercorrente tra l’approvazione del bilancio provvisorio e quella del bilancio di previsione” ai sensi dell’art. 43 D.lgs. 118/2011. Di contro, la deliberazione della Sezione di controllo per il Molise, non ha ritenuto rilevante la vigenza dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del Molise nel periodo intercorrente tra gennaio e aprile 2023, concretamente concessa dalla l. Regione Molise n. 25/2022 fino al 30 aprile 2023, computando nell'obbligo di restituzione al Consiglio regionale, illogicamente ed erroneamente, le somme utilizzate dal gruppo nel periodo *de quo*; conclusione che, secondo il ricorrente, “contrasta rispetto a quanto ritenuto da altre Sezioni regionali e, in precedenza, dalla stessa Sezione di controllo della Corte dei conti del Molise che, viceversa, ha sempre "approvato" i rendiconti dei gruppi consiliari del Molise nonostante questi, avessero preveduto a stipulare contratti per il personale nel periodo di esercizio provvisorio”.

1.3. La difesa, inoltre, censura la delibera impugnata sotto un ulteriore profilo ovvero per violazione di legge in quanto “Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge

che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» (all'art. 1 e 3 della l. n. 689/81) e «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso» (art. 25 Cost.). Ne conseguirebbe l'impossibilità di applicare la norma in maniera estensiva rispetto ad ipotesi non contemplate, ossia ai gruppi consiliari e per assunzioni e/o proroghe contrattuali dei dipendenti "che hanno avuto inizio prima della scadenza del termine per l'approvazione del bilancio, con la conseguenza che risulterebbe assente anche l'elemento soggettivo ai fini della configurabilità di responsabilità in capo all'istante e, comunque, alcuna condotta idonea ad ingenerare un'azione o omissione cosciente e volontaria connotata da dolo o colpa grave". Peraltro, il dott. Di Lucente ha agito senza dubbio in buona fede, utilizzando le risorse del gruppo secondo le previsioni di legge ed evitando spese non consentite, al contempo garantendo l'operatività del proprio Gruppo consiliare; spese che, ripetesì, sono state di poi rendicontate con comprova della loro veridicità e correttezza secondo i criteri di cui all'all. A del DPCM 21 dicembre 2012.

Conclude il Gruppo chiedendo a queste SS.RR. di dichiarare nulla o annullare/riformare la deliberazione impugnata e, conseguentemente, dichiarare regolare il rendiconto del Gruppo consiliare "Popolari per l'Italia" per l'anno 2023 e conseguente assenza di ogni obbligo restitutorio o di refusione in capo all'attore;

- in via subordinata la riforma della predetta deliberazione n. 56/2024/FRG rispetto alle somme ottenute e utilizzate dal

gruppo nel lasso temporale non investito dal divieto ex art. 9, commi 1-*quinques* e 1-*sexies*, d.l. 113/2016.

2. Si è costituita la Procura generale, con la memoria depositata in data 18 settembre 2024, reputando il ricorso meritevole di accoglimento, avuto riguardo, in particolare al secondo motivo di gravame, incentrato sulla questione assorbente relativa all'inapplicabilità ai Gruppi consiliari della disciplina di cui all'art. 9, commi 1-*quinques* ed 1-*sexies*, del d.l. n. 113/2016, conv. in l. n. 160/2016, sulla quale la Sezione regionale di controllo ha fondato la declaratoria di irregolarità del rendiconto del Gruppo consiliare ricorrente.

La Procura ha evidenziato in memoria che nel senso dell'inapplicabilità ai Gruppi consiliari della suddetta disciplina, queste SS.RR. si sono già espresse, con le sentenze nn. 9/2024/RGC e 10/2024/RGC del 01.08.2024, accogliendo i gravami proposti da altri Gruppi consiliari della Regione Molise avverso analoghe delibere della Sezione regionale di controllo di irregolarità dei rispettivi rendiconti.

La Procura sottolinea, in particolare, come i gruppi consiliari "costituiscono soggetti autonomi e distinti rispetto alla Regione di cui fanno parte" e che, ancorché i Gruppi consiliari rientrino "nel novero dei soggetti riconducibili ai precetti inerenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost", "ai fini dello svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali in seno all'assemblea legislativa, i Gruppi consiliari hanno prettamente natura di formazioni associative svolgenti attività

di tipo privatistico, e non quella di articolazioni organizzative del Consiglio”.

Evidenzia la Procura che una “lettura estensiva degli enti territoriali destinatari del divieto assunzionale imposto dall’art. 9, co. 1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016, comprensiva anche di gruppi consiliari, vanificherebbe la ratio sottesa a predetta disposizione”; difatti, “la disposizione proibitiva in discussione persegue il fine di realizzare una forma di coercizione indiretta volta a favorire l’adempimento degli obblighi contabili che gravano, specificamente, in capo agli enti destinatari del divieto”. Tra questi non possono essere ricompresi i gruppi consiliari, i quali sono “estranei agli obblighi contabili la cui violazione comporta il divieto in parola, in quanto gli “attori” del procedimento di approvazione del bilancio e del rendiconto della Regione sono, oltre agli uffici amministrativi dell’ente, la Giunta, le Commissioni consiliari e il Consiglio regionale”.

Considerando che la potestà assunzionale che viene in rilievo è riferita al Gruppo e non già alla Regione, come disposto dall’art. 6, co. 5, della l.r. Molise n. 20/1991, e che, come osservato, sussiste piena alterità soggettiva tra la Regione e i diversi Gruppi consiliari, “l’interpretazione del divieto condotta dalla deliberazione impugnata finisce per assumere il carattere della applicazione analogica della norma” – che deroga alla generale capacità di agire di tutti i soggetti di diritto e costituisce, quindi norma eccezionale – “a una fattispecie distinta sotto il profilo soggettivo da quella da essa postulata”, in

violazione dell'art. 14 delle preleggi del codice civile, alla stregua del quale le leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati".

In conclusione, la Procura generale, alla luce delle considerazioni esposte, chiede che il ricorso venga accolto in relazione al secondo motivo di gravame, restando assorbite le altre censure e che non vi sia luogo a pronuncia sulle spese.

3. All'udienza pubblica del 9 ottobre 2024, l'avv. Fabio D'Agnone, per la parte ricorrente, ha fatto rinvio alle argomentazioni contenute nel ricorso introduttivo, ribadendo, nelle conclusioni, l'annullamento della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo. In particolare, l'avv. D'Agnone ha insistito per un'interpretazione restrittiva dei soggetti a cui è applicabile l'art. 9, commi 1-*quinquies*, 1-*sexies*, 1-*septies*, 1-*octies* del d.l. n. 113/2016 convertito in l. n. 260/2016, rilevando che tale motivo di censura è altresì accolto dalla Procura, con assorbimento dei rimanenti motivi di ricorso.

Il v.P.g si è riportato alle conclusioni espresse nella memoria depositata agli atti.

Nella pubblica udienza del 9 ottobre, udito il relatore e le conclusioni delle parti costituite e presenti, la causa veniva trattenuta in decisione, con lettura del dispositivo in udienza.

MOTIVI DELLA DECISIONE

4. Il ricorso è fondato.

4.1. Il presente giudizio è stato instaurato a norma dell'art. 1, co. 12,

d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla l. n. 213 del 2012, nonché dell'art. 11, co. 6, lett. d), del Codice di giustizia contabile di cui al D.lgs. n. 174 del 2016, con conseguente applicazione delle disposizioni processuali contenute negli artt. 123 e seguenti del Codice, relative ai giudizi in unico grado. 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., sentenze n. 15/2017/EL e n. 16/2019/EL).

4.2. Venendo ai motivi di censura, ritiene questo Collegio di doversi soffermare sulla prima doglianza del Gruppo che riguarda la nullità/illegittimità della delibera impugnata per *“difetto di attribuzione o incompetenza assoluta”* in quanto viziata per aver la Sezione di Controllo esorbitato dai limiti a questa attribuiti dalle fonti normative specificate in rubrica. In particolare, avrebbe la Sezione svolto il controllo *“anche sul merito della spesa sostenuta”* relativamente al personale impiegato presso il gruppo *“in ragione dei poteri conferiti dall'art. 1 del d.l. 174/2012”*.

Il ricorrente riconosce che alla Sezione di controllo spetti un accertamento che, come indicato dalla Corte costituzionale con le

sentenze richiamate nella deliberazione, “non può non ricomprendere la verifica dell’attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge”; ma tale controllo interno rispetto alla spesa sostenuta, è ammissibile solo in relazione alle previsioni di cui al DPCM 21 dicembre 2012 e alle Linee Guida approvate dalla Conferenza permanente: verifica della regolarità del rendiconto secondo i criteri di veridicità e correttezza.

In tal senso, secondo il ricorrente, anche la sentenza n. 10 del 13 febbraio 2017 delle Sezioni Riunite giurisdizionali in speciale composizione, che, nel ribadire come il carattere documentale del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari preclude alla Sezione di controllo l'esame del merito della spesa, “tuttavia non esclude un suo esame alla stregua di criteri di razionalità ed adeguatezza rispetto al fine istituzionale del gruppo”, al fine di verificare che la spesa sia stata effettuata in relazione alle finalità istituzionali del gruppo.

Secondo il ricorrente, invece, la Sezione territoriale non si sarebbe attenuta a tali principi seguendo un ragionamento logico giuridico che si appalesa *“quale illegittima ingerenza e comunque quale valutazione nel merito in ordine alle scelte operate secondo il potere di autodeterminazione del gruppo regionale, travalicando i confini di quello che è il potere di controllo (anche nel merito delle scelte) in ordine al rispetto della normativa in materia di spesa del gruppo regionale e l’attinenza della stessa*

alle categorie di spesa ammesse” difformemente da quanto disposto dall’art. 1 del d.l. 174/2012 e, in particolare, dall’art. 1 dell’allegato A del DPCM 21/12/2012 che stabilisce come ciascuna spesa indicata nel rendiconto deve rispondere ai criteri di veridicità e correttezza declinati ai commi 2 e 3 del medesimo articolo.

Diversamente argomentando, secondo il ricorrente, la Sezione territoriale si vedrebbe riconosciuto un potere di sindacare le scelte discrezionali dei gruppi inerenti alle loro funzioni istituzionali con conseguente potere di imposizione restitutoria in ipotesi diverse da quelle indicate all’art. 1, co. 11, del d.l. 174/2012. Se si ammettesse una simile interpretazione, la citata norma, secondo il ricorrente, sarebbe incostituzionale rispetto agli artt. 25, 97, 100, 102, 111 e 24 Cost., nonché in contrasto con gli artt. 6 e 7 Cedu, in quanto consentirebbe alla Sezione di controllo di sindacare le scelte discrezionali dei gruppi inerenti alle loro funzioni istituzionali attribuendo un potere restitutorio per ipotesi diverse da quelle indicate dalla norma citata.

Secondo il ricorrente la Sezione di Controllo *“eserciterebbe un potere deputato invece ad un organo giurisdizionale in materia di presunta illegittimità di una condotta rispetto alla violazione dell’art. 9 co 1 quinquies e sexies del D.L. 113/2016. Di contro, nell’ipotesi de qua, trattandosi di un potenziale indebito o comunque di un presunto danno conseguente ad una responsabilità da accertarsi in capo all’autore della condotta dannosa, la competenza a decidere sul punto non potrebbe mai spettare alla Sezione di controllo, bensì all’Autorità competente in sede giurisdizionale, con garanzia di contraddittorio pieno sul fatto controverso.*

Il Collegio reputa del tutto infondata la prima doglianza dedotta dal ricorrente in ordine all'asserito improprio scrutinio da parte della Sezione "nel merito" delle spese per il personale sostenute dal Gruppo consiliare.

L'art. 1, co. 9, del d.l. n. 174 del 2012, convertito in l. n. 213 del 2012, ha prescritto che ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo 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 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, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, dispone che il rendiconto sia trasmesso da ciascun gruppo consiliare al Presidente del consiglio regionale, che deve inviarlo 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 del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo non sia conforme alle

prescrizioni stabilite dal d.l. n. 174 del 2012, deve trasmettere, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. L'omessa regolarizzazione comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate. L'Allegato A al DPCM 21 dicembre 2012, ha poi puntualizzato che ciascuna spesa rendicontata deve corrispondere a criteri di *"veridicità"* e *"correttezza"*. A mente dello stesso allegato, la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute; la correttezza, che attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge, a sua volta si declina secondo i principi individuati dalla medesima normativa. La soluzione del caso di specie richiederà una verifica circa l'idoneità della documentazione prodotta a dimostrare il nesso di inerenza tra le spese sostenute e l'attività istituzionale del Gruppo consiliare ricorrente.

Ciò premesso è pacifico che, all'interno di un esame da parte della Sezione territoriale sulla *"corretta rilevazione dei fatti di gestione"* e della *"regolare tenuta della contabilità"*, come previsto dall'art. 1, co. 9, del d.l. n. 174/2012, la verifica di congruenza delle spese comporta fisiologicamente un approccio non meramente formale, atteso che il principio di correttezza risulta rispettato laddove le spese rendicontate in concreto risultino rispondenti alla normativa di riferimento: non potendo tale scrutinio essere precluso, altresì, dalle modalità con cui sono contabilizzate e pagate le prestazioni, che

costituiscono una soluzione tecnica rispondente alle scelte del Gruppo.

Affinché un rendiconto possa essere dichiarato regolare occorre, in virtù del principio di legalità (declinato quale subordinazione di tutti, a cominciare dalle autorità pubbliche, al diritto), che le spese ivi rendicontate siano rispettose del quadro normativo di riferimento rappresentato non solo dalle prescrizioni stabilite dal d.l. n. 174 del 2012 e dall'allegato A al DPCM 21 dicembre 2012, bensì da tutte le norme in concreto applicabili alla fattispecie in esame.

In altri termini, la verifica della sezione territoriale non attiene solo ad aspetti formali riscontrando, in astratto, come la spesa sostenuta dal gruppo rientri tra quelle ammesse dalle norme più volte richiamate; la verifica assume carattere sostanziale dovendo riscontrare se le spese rendicontate dal gruppo siano rispettose del quadro normativo vigente.

Riconosciuto come le spese di personale rientrino tra quelle ammesse in capo ai gruppi consiliari, ciò che rileva ai fini della dichiarazione di regolarità del rendiconto non è la mera stipula del contratto di lavoro, bensì la stipula di un contratto di lavoro conforme a legge.

Nel momento in cui la Sezione ha ritenuto di applicare ai gruppi consiliari la disciplina recata dall'art. 9, commi 1-*quinquies* ed 1-*sexies*, del d.l. n. 113/2016, conv. in l. n. 160/2016, necessariamente ha dovuto verificare la legittimità della spesa sostenuta dal gruppo alla luce della predetta normativa, al fine di dichiarare o meno la regolarità del rendiconto.

Tale verifica di “legalità” non può certo essere considerata, come ritiene il ricorrente, quale travalicamento nel merito di scelte discrezionali riservate ai gruppi consiliari. La Sezione non ha effettuato alcuna valutazione sulla scelta del gruppo di ricorrere a contratti di lavoro, ma ha solo verificato che questi ultimi fossero rispettosi del quadro normativo vigente (nei termini sopra delineati). Accettare la tesi del ricorrente vorrebbe dire qualificare come merito amministrativo la verifica di legittimità dell’operato dei gruppi sotto il profilo del rispetto della legge.

Alla luce di tali considerazioni risulta priva di ogni fondamento la prima censura formulata dal Gruppo circa l’asserito travalicamento della deliberazione impugnata nel merito delle scelte del Gruppo consiliare di assumere personale, rientrando nell’ambito del potere spettante alla Sezione territoriale sulla corretta rilevazione dei fatti di gestione e della regolare tenuta della contabilità, come previsto dall’art. 1, co. 9, del d.l. n. 174/2012.

4.3. Il Collegio reputa, nondimeno, che il ricorso sia meritevole di accoglimento, avuto riguardo, in particolare, al secondo motivo di gravame, incentrato sulla questione, per vero dirimente, relativa all’inapplicabilità ai Gruppi consiliari della disciplina di cui all’art. 9, commi 1-*quinquies* ed 1-*sexies*, del d.l. n. 113/2016, conv. in l. n. 160/2016, sulla quale la Sezione regionale di controllo ha fondato la declaratoria di irregolarità del rendiconto del Gruppo consiliare ricorrente.

Peraltro, nel senso dell’inapplicabilità ai Gruppi consiliari della

suddetta disciplina, queste SS.RR. si sono già espresse con sentenze nn. 9/2024/RGC e 10/2024/RGC del 01.08.2024, che hanno accolto i gravami proposti da altri Gruppi consiliari della Regione Molise avverso analoghe delibere della Sezione regionale di irregolarità dei rispettivi rendiconti. Con le predette sentenze, le SS.RR. si sono, infatti, espresse nel senso che i gruppi consiliari non rientrano tra i soggetti qualificabili come enti territoriali sanzionabili dalla suddetta disciplina in quanto “costituiscono soggetti autonomi e distinti rispetto alla Regione di cui fanno parte” e “sono stati qualificati dalla giurisprudenza costituzionale come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (C. cost. sent. nn. 187/1990 e 1130/1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (C. cost. sent. n. 1130/1988)”, rilevando che, ancorché i Gruppi consiliari rientrino *“nel novero dei soggetti riconducibili ai precetti inerenti i principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell’art. 117, co. 3, Cost, una lettura estensiva degli enti territoriali destinatari del divieto assunzionale imposto dall’art. 9, co. 1-quinquies, D.L. n. 113/2016, comprensiva anche di gruppi consiliari, vanificherebbe la ratio sottesa a predetta disposizione”*. In proposito va richiamata la deliberazione n. 10/SEZAUT/2020/QMIG della Sezione delle Autonomie espressasi nel senso che *“Ferma [...] la ricordata funzione "sanzionatoria-interdittiva", in senso lato, della predetta normativa, non v'è dubbio che l'art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. n. 113 del 2016 venga a configurarsi come una disposizione di carattere eccezionale che comprime l'autonomia*

organizzativa dell'ente territoriale nella ricorrenza dei casi indicati dal legislatore (in senso analogo a quanto era previsto nell'art. 41, comma 2, del D.L. n. 66 del 2014, fatto oggetto dello scrutinio della Corte costituzionale nella richiamata decisione n. 272/2015), sì da doversi escludere l'interpretazione analogica, in applicazione del canone ermeneutico, contenuto nell'art. 14 delle preleggi del codice civile, alla stregua del quale le leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati". Questo Collegio, condividendo il citato percorso ermeneutico, rileva l'inoperatività della norma ai Gruppi consiliari, stante la preclusione imposta dall'art. 14 delle preleggi del Codice civile, che avvalora quindi l'interpretazione letterale della norma in esame, in ragione dell'esclusione dei gruppi consiliari dal procedimento legislativo ed amministrativo dell'approvazione del bilancio regionale" evidenziandone, inoltre, la conformità *"ad una lettura costituzionalmente orientata dell'autonomia finanziaria e legislativa delle Regioni e delle funzioni pubbliche dei gruppi consiliari (C. cost. n. 39/2014)"* ed alla *"stessa legislazione molisana in tema di assunzioni del personale in capo ai gruppi consiliari"*. Conforta siffatta conclusione, nel senso dell'inapplicabilità dell'art. 9, commi 1-*quinquies* ed 1-*sexies*, del d.l. n. 113/2016, conv. in l. n. 160/2016 ai Gruppi consiliari della Regione Molise, il disposto dell'art. 6, quinto comma, della l.r. 4 novembre 1991, n. 20 (recante il "Testo unico delle norme materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai Gruppi Consiliari") che prevede che *"i gruppi provvedono direttamente, sotto la titolarità e la responsabilità esclusiva del*

presidente del gruppo, alla stipulazione dei contratti di lavoro subordinato o autonomo, all'affidamento delle consulenze o ad altri rapporti di collaborazione ritenuti occorrenti per il funzionamento del gruppo, accollandosi le spese per la partecipazione del personale a corsi di formazione, convegni o congressi ed i relativi oneri di missione", per cui non può revocarsi in dubbio la totale estraneità della Regione ai rapporti di lavoro, consulenza e collaborazione instaurati dai Gruppi consiliari per il rispettivo funzionamento, in coerenza, del resto, con la disposizione di cui all'art. 3, primo comma, della suddetta l.r. che prevede che "i gruppi consiliari sono articolazioni organizzative del Consiglio regionale ai fini dell'espletamento dell'attività istituzionale in seno all'Assemblea legislativa, connotati, unicamente per lo svolgimento di tale attività, come organi del Consiglio regionale" mentre "ai fini dello svolgimento di attività diverse da quelle di cui al precedente periodo, i gruppi consiliari sono formazioni associative di consiglieri regionali e, pertanto, tali attività sono svolte in regime privatistico".

Sulla base dei suddetti principi il secondo motivo di ricorso va, pertanto, accolto.

5. I rimanenti motivi di ricorso possono considerarsi assorbiti.

6. In conclusione la domanda formulata dal gruppo consiliare deve esser accolta. Nulla per le spese.

P.Q.M.

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

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

di giustizia contabile.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 9 ottobre 2024.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

FRANCESCO BELSANTI

GIOVANNI COPPOLA

F.to digitalmente

F.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 25 ottobre 2024.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

F.to digitalmente