



Sentenza n. 16/2024/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 (relatore)
Francesco BELSANTI	Consigliere
Giovanni GUIDA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 829/SR/RGC proposto nell'interesse di Gianluca Cefaratti in proprio e nella sua qualità di capogruppo e legale rappresentante del disciolto Gruppo consiliare "Orgoglio Molise" del Consiglio Regionale del Molise, per l'annullamento della deliberazione n. 53/2024/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

“Orgoglio Molise” (dal 1 gennaio al 23 luglio), con conseguente obbligo di restituire euro 11.232,40 (oltre oneri accessori ai rapporti lavorativi), di cui ai punti 5.1 e 7 di parte motiva;

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. Rossella Bocci, l’avv. Fabio D’Agnone e il Pubblico ministero v.P.g. Antongiulio Martina.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso ritualmente notificato, depositato in data 29 maggio 2024 presso la segreteria di queste Sezioni riunite, il Gruppo consiliare “Orgoglio Molise” (in persona del Presidente Gianluca Cefaratti) ha impugnato la deliberazione n. 53/2024/FRG con la quale la Sezione regionale di controllo per il Molise (della Corte dei conti) aveva dichiarato irregolare il rendiconto del Gruppo consiliare “Orgoglio Molise” per l’anno 2023 (dal 01 gennaio al 23 luglio) in relazione alla voce pari a € 11.232,40 (oltre oneri accessori), 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, con conseguente obbligo del Gruppo di restituire tale importo ai sensi dell’art. 1, co. 11, ultimo alinea, del d.l. 174/2012, convertito, con

modificazioni dalla l. 231/2012.

Il Gruppo consiliare ricorrente ha contestato le censure della Sezione regionale di controllo per il Molise, mediante la formulazione dei seguenti motivi.

1.1. Il Gruppo “Orgoglio Molise” afferma che la deliberazione impugnata sia manifestamente nulla per difetto di attribuzione o, comunque, illegittima 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 sottolinea, in particolare, che la delibera impugnata sconfinerebbe 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. 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 è 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 all’art. 114 Cost e dall’art. 2 del D.lgs. 267/2000. Ad avviso della parte ricorrente costituirebbe un assurdo giuridico ritenere estesa la sanzione di cui all’art. 9 citato, prevista per gli enti territoriali inadempienti agli obblighi di redazione e trasmissione dei documenti contabili nei termini di legge, in capo a diversi soggetti, quali i gruppi consiliari, che nessun ruolo hanno avuto nel ritardo imputabile invero ai soli enti territoriali. Ad avviso del Gruppo ricorrente, peraltro, 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 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, 49/1998, 298/200439 e 13072014, 107 e 235/2015).

1.3. La difesa, inoltre, censura la delibera impugnata sotto un ulteriore profilo ovvero per violazione di legge ed eccesso di potere rispetto ai principi sottesi al potere sanzionatorio, che non ammettono estensioni analogiche delle norme sanzionatrici (art. 1, co. 1 della l. 689/1981).

La difesa ribadisce il legittimo utilizzo delle risorse ottenute dal gruppo; ciò anche ove, per assurdo, si ritenesse applicabile ai gruppi consiliari la sanzione di cui all'art. 9 citato, in quanto i rapporti assunzionali in questione hanno avuto inizio e corso prima del 30 aprile 2023. In merito è richiamato l'art. 43 D.lgs. 118/2011 che consente l'utilizzo di somme in dodicesimi nell'esercizio provvisorio.

Ad avviso del Gruppo la deliberazione impugnata risulterebbe errata anche nella parte in cui ritiene non rilevante, nel caso di specie, la vigenza dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del Molise nel periodo intercorrente tra gennaio e aprile 2023, in quanto *"non è affatto menzionata dalla norma sanzionatoria de qua la deroga o delimitazione temporale del divieto di cui all'articolo 9 citato"*, evidenziando che la stessa Sezione del Molise, in precedenza, ha sempre *"approvato"* i rendiconti dei gruppi consiliari nonostante questi avessero stipulato contratti per il personale nel periodo di esercizio provvisorio. Nel caso di specie risulterebbe *per tabulas* - sottolinea la difesa- che la Regione Molise aveva autorizzato con la l.r. 25/2022 l'esercizio provvisorio per quattro mesi e trasferito ai gruppi le risorse di cui alla l.r. 19/1991 e che, pertanto, nessuna preclusione o illegittimità potrebbe ritenersi idonea ad inficiare i contratti stipulati dal Gruppo

consiliare durante tale periodo.

In subordine la difesa del Gruppo reputa che, nella denegata ipotesi in cui il Gruppo consiliare venisse assimilato ad un ente territoriale, in un *unicum* con la Regione, e come tale destinatario della norma ex art. 9 citata, comunque nulla sarebbe dovuto dal Gruppo stesso stante l'*utilitas* conseguita dalla regione rispetto alle prestazioni lavorative espletate dai soggetti assunti dal Gruppo e che la somma pari ad € 11.232,40 (oltre oneri accessori ai rapporti lavorativi) corrisposta per i suddetti contratti lavorativi sarebbe da escludere dall'obbligo di restituzione sancito dalla Sezione di controllo del Molise.

Conclude il Gruppo chiedendo a queste SS.RR. di annullare la deliberazione impugnata e, conseguentemente, dichiarare regolare il rendiconto del Gruppo consiliare "Orgoglio Molise" per l'anno 2023.

2. Si è costituita la Procura generale, con la memoria depositata in data 23 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-*quinquies* ed 1-*sexies*, del d.l. 113/2016, conv. in l. 160/2016, sulla quale la Sezione territoriale ha fondato la declaratoria di irregolarità del rendiconto del Gruppo consiliare ricorrente.

La Procura evidenzia che queste le SS.RR. si sono già espresse nel senso dell'inapplicabilità ai Gruppi consiliari della suddetta disciplina 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 sia stato ivi rilevato 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 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. 113/2016, comprensiva anche di gruppi consiliari, vanificherebbe la ratio sottesa a predetta disposizione”. Ciò anche alla luce 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, che avvalora quindi l’interpretazione letterale della norma in esame, oltre che in ragione di una “lettura costituzionalmente orientata dell’autonomia finanziaria e legislativa delle Regioni e delle funzioni pubbliche dei gruppi consiliari (C. cost. n. 39/2014)” e in ragione della “legislazione molisana in tema di assunzioni del personale in capo ai gruppi consiliari”. In proposito, la Procura generale ha citato quanto 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. Ciò, in coerenza, del resto, anche 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".

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. 113/2016 convertito in l. 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, udita la relazione del 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. 174/2012, convertito dalla l. 213/2012, nonché dell'art. 11, co. 6, lett. d), del Codice di giustizia contabile di cui al D.lgs. 174/2016, 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 di 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. sent. 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"*; ad avviso del medesimo ricorrente tale controllo interno, rispetto alla spesa sostenuta, è ammissibile solo in relazione alle previsioni di cui al DPCM 21/12/2012 e alle Linee Guida approvate dalla Conferenza permanente: verifica della regolarità del rendiconto secondo i criteri di veridicità e correttezza. Secondo il ricorrente, invece, la Sezione territoriale non si sarebbe attenuta a tali principi ed avrebbe

“travalicato certamente nel merito della scelta del gruppo consiliare di assumere personale”, e non avrebbe svolto una verifica della “corretta rilevazione dei fatti di gestione” e della “regolare tenuta della contabilità”, come previsto dall’art. 1, co. 9, del d.l. 174/2012. In particolare, la parte ricorrente reputa che “le spese contestate, rispetto alle quali la sezione di controllo si spinge a imporre un obbligo restitutorio” sarebbero riconducibili a scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi e, ad ogni modo, attinenti alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi. Ad avviso del ricorrente “l’obbligo restitutorio è previsto dalla legge in ipotesi ivi contemplate, mentre non può discendere da una presunta violazione di legge il cui accertamento non è rimesso alla sezione di controllo dal D.L. 174/2012 e dalle altre fonti indicate in rubrica. Diversamente opinando dovrebbe ritenersi l’art. 1 del D.L. 174/2012 incostituzionale rispetto agli artt. 25, 97, 100, 102, 111 e 24 Cost. , nonché in contrasto con gli artt. 6 e 7 Cedu, nella parte in cui attribuisce alla Sezione di Controllo il potere di sindacare le scelte discrezionali dei gruppi inerenti le loro funzioni istituzionali (quali ad es. quelle inerenti l’assunzione di personale, come nel caso che ci occupa) e, conseguentemente, nella parte in cui attribuisce il potere restitutorio per ipotesi diverse da quelle indicate nel D.L. medesimo, ovvero attribuisce alla Sezione di Controllo il potere di accertare alla stregua di un organo giurisdizionale la presunta illegittimità di una condotta (nel caso che ci occupa quella relativa alla violazione dell’art. 9 co 1 quinquies e sexies del D.L. 113/2016) e per l’effetto pretendere la restituzione delle somme imputate”.

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, d.l. 174/2012, convertito in l. 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. 174/2012, 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 21/12/2012, 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 la 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. 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, che le spese ivi rendicontate siano rispettose del quadro normativo di riferimento rappresentato non solo dalle prescrizioni stabilite dal d.l. n. 174/2012 e dall'allegato A al DPCM 21/12/2012, 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 di verifica, in astratto, di come la spesa sostenuta dal Gruppo rientri tra quelle ammesse dalle norme più volte richiamate, ma 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 al fine 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. 113/2016, conv. in l. 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 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).

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. 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. 113/2016, conv. in l. 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 citata ai Gruppi consiliari, stante la preclusione imposta dall'art. 14 delle preleggi del Codice civile, che ne avvalora quindi l'interpretazione letterale 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. 113/2016, conv. in l. 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

Rossella BOCCI

F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Giovanni COPPOLA

F.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 29 ottobre 2024.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

F.to digitalmente