



Sentenza n. 17/2024/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. 832/SR/RGC proposto nell'interesse di Angelo Michele Iorio in proprio e nella sua qualità di capogruppo e legale rappresentante del disciolto Gruppo consiliare "Iorio per il Molise - Noi con l'Italia" del Consiglio Regionale del Molise, per l'annullamento della deliberazione n. 50/2024/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 “Iorio per il Molise - Noi con l’Italia” per l’anno 2023 (dal 1° gennaio al 23 luglio), con conseguente obbligo per il gruppo di restituire l’importo di € 6.770,16 (oltre oneri accessori ai rapporti lavorativi), di cui ai punti 5, 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 Giulio Stolfi.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso ritualmente notificato, e depositato in data 21 maggio 2024 presso la segreteria di queste Sezioni riunite, il gruppo consiliare “Iorio per il Molise – Noi con l’Italia” (in persona del Presidente, Angelo Michele Iorio) ha impugnato la deliberazione n. 50/2024/FRG con la quale la Sezione regionale di controllo per il Molise (della Corte dei conti) aveva dichiarato irregolare il rendiconto del gruppo consiliare “Iorio per il Molise – Noi con l’Italia” per l’anno 2023 (dal 01 gennaio al 23 luglio) in relazione alla voce pari a € 6.770,16 (oltre oneri accessori) 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.

Nel dettaglio la deliberazione risulterebbe viziata in riferimento alle seguenti voci di spesa: voce di spesa a) € 6.390,52 (oltre oneri accessori

ai rapporti lavorativi) per avere il Gruppo consiliare stipulato due contratti di lavoro subordinato part-time a tempo determinato nelle date del 7 febbraio 2023 e del 2 maggio 2023 e per aver prorogato un contratto a tempo indeterminato e parziale in data 13 febbraio 2023, nonostante non fossero stati rispettati i termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, in violazione dell'art. 9, commi 1-*quinquies* e 1-*sexies*, del d.l. 113/2016 conv. in l. 160/2016; voce di spesa b) € 379,64 per pagamenti irregolari (€ 374,80 pagamento INPS non documentato, nonché € 2,00 per spese rendicontate ma non versate e € 2,84 per l'effettuazione di un bonifico errato).

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

1.1. In merito alla voce sub a) € 6390,52 (oltre oneri accessori per i rapporti lavorativi) sostenuta ai fini retributivi in costanza di presunto divieto d'assunzione ex art. 9 del d.l. 113/2016, la difesa sostiene che la Sezione di controllo molisana avrebbe esorbitato dai limiti normativi a questa attribuiti, potendo le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti operare la verifica della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari soltanto sulla base dei criteri individuati dal DPCM del 21/12/2012 e dell'art. 1, co. 11, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, tra cui non si annovera il divieto di assunzione ex art. 9, co. 1-*quinquies*, d.l. 113/2016. La parte ricorrente afferma che la deliberazione impugnata è 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. 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 eccepisce, inoltre, in merito alla medesima voce di spesa sub a) la violazione dell'art. 12 delle preleggi del Codice civile per l'inapplicabilità dell'art. 9, commi 1-*quinquies* e 1-*sexies* d.l. 113/2016 ai gruppi consiliari non riconducibili nell'elenco normativo di cui agli artt. 114 Cost e 2 D.lgs. 267/2000, non avendo i gruppi consiliari, nell'ordinamento istituzionale del Consiglio Regionale e, in genere, della Regione Molise, un ruolo di concorso alla predisposizione dei documenti contabili. Il Gruppo afferma nella sua difesa che la Sezione territoriale sarebbe incorsa in un errore interpretativo nell'attribuire alla locuzione "*enti territoriali*" di cui all'art. 9, co. 1-*quinquies*, d.l. 113/2016 un significato estensivo della norma, sostenendone

l'applicazione anche ai gruppi consiliari che, pur collocandosi al centro dell'organizzazione e del funzionamento dei rispettivi Consigli come tramite necessario attraverso cui vengono svolte le funzioni individualmente spettanti ai singoli consiglieri, non possono essere equiparati all'ente territoriale, destinatario di sanzione amministrativa. Ciò nel rispetto del 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, quindi, di equiparazioni attraverso interpretazioni estensive).

1.3. Parte ricorrente censura, infine, la deliberazione impugnata per violazione di legge ed eccesso di potere rispetto ai principi sottesi al potere sanzionatorio che non ammettono estensioni analogiche delle norme sanzionatrici. La difesa, peraltro, afferma che l'utilizzo delle risorse ottenute dal gruppo sarebbe legittimo anche ove 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, ossia prima del periodo contemplato dalla sanzione. Nel caso in esame, infatti, la Regione Molise aveva autorizzato con la l.r. n. 25/2022 l'esercizio provvisorio per quattro mesi e trasferito ai gruppi le risorse di cui alla l.r. n. 19/1991; conseguentemente tutti i contratti contestati al gruppo dalla Sezione di controllo del Molise risulterebbero sottoscritti nel periodo di autorizzazione all'esercizio provvisorio e quindi non potrebbero essere ritenuti illegittimi: la relativa somma pari ad € 6.390,52 (oltre

oneri accessori), corrisposta per i suddetti contratti, deve essere conseguentemente esclusa dall'obbligo di restituzione, anche stante il legittimo affidamento in buona fede del titolare del Gruppo circa l'utilizzo delle risorse ottenute per il funzionamento del Gruppo medesimo.

1.4. Con riguardo alla voce di spesa sub b) ovvero € 374,80 per pagamenti non documentati, € 2,00 per spese rendicontate, ma presuntivamente non versate, € 2,84 per effettuazione di bonifico errato, la difesa censura la deliberazione impugnata reputandola illogica ed irrazionale e in contrasto con lo spirito della sanzione inflitta ex art. 9, commi 1-*quinquies* e 1-*sexies*, del d.l. 113/2016 che è quello di indurre ogni organo, avente un ruolo nella predisposizione dei documenti contabili, ad attivarsi al fine di rispettare i termini di legge nella relativa predisposizione, approvazione e trasmissione. La difesa reputa, altresì, che la sanzione ex art. 9 cit. non trova applicazione rispetto a tali spese, oltre che per la tenuità delle poste di per sé idonea ad escludere ogni elemento sintomatico di azione o omissione dolosa o colposa di coscienza sottesa al potere sanzionatorio, anche per essere le spese in questione debitamente rendicontate in conformità ai canoni impartiti dal d.l. 174/2012, con conseguente decadenza di cui al comma 11 e, in ogni caso, per essere state compensate rispetto alle somme maggiori già versate volontariamente dal gruppo (a titolo compensativo), oltre che al di fuori del potere di controllo della Sezione territoriale.

Conclude il gruppo consiliare "Iorio per il Molise - Noi con l'Italia"

chiedendo a queste SS.RR. di annullare la deliberazione impugnata e, conseguentemente, dichiarare regolare il rendiconto del gruppo consiliare “Iorio per il Molise- Noi con l’Italia” per l’anno 2023.

2. Si è costituita la Procura generale, con la memoria depositata in data 25 settembre 2024, evidenziando, quanto alla censura sub a), che la questione assorbente l’intera vicenda sia quella relativa all’applicabilità o meno del divieto assunzionale di cui all’art. 9, commi 1-*quinqies* e 1-*sexies*, d.l. n. 113/2016, conv. in l. n. 160/2016 ai gruppi consiliari. Ad avviso della Procura generale, non è condivisibile la tesi sostenuta dalla Sezione molisana per le seguenti ragioni. In particolare, l’art. 9, commi 1-*quinqies* e 1-*sexies*, in prospettiva sanzionatoria, prevede un divieto di assunzione di personale nei confronti degli enti territoriali che non abbiano tempestivamente approvato i documenti di bilancio previsionale e di rendiconto, nonché abbiano mancato di trasmettere i relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche. L’ambito oggettivo di applicazione della disposizione appare fuori da ogni contestazione, trattandosi di un divieto assoluto e onnicomprensivo, volto a realizzare una forma di coercizione indiretta nei confronti degli enti destinatari che si sono resi inadempienti per la non corretta osservanza dei prescritti obblighi contabili, inquadrabili nel c.d. “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, co. 3, Cost.), e allo stesso tempo posti a tutela diretta del precetto dell’equilibrio di bilancio (art. 97, co. 1, Cost.), e che rientrano, nello specifico, nel novero dei precetti che prevedono blocchi temporanei della capacità

di assumere a garanzia del rispetto di alcuni fondamentali adempimenti di legge. Di contro, ciò che risulta maggiormente discusso in relazione alle disposizioni richiamate e che costituisce il tema dirimente sul quale si controverte nel caso di specie è, ad avviso della Procura, l'individuazione del perimetro soggettivo di applicazione della suddetta sanzione che, in base al dato normativo, graverebbe soltanto sulla Regione e non anche sul gruppo consiliare. Al riguardo, però, la Sezione di controllo per il Molise ha ritenuto che il divieto di nuove assunzioni non potrebbe non applicarsi ai gruppi consiliari, poiché questi rappresentano articolazioni organizzative e contabili del Consiglio regionale nella loro attività pubblica ed istituzionale, nonché beneficiano nell'esercizio delle loro attribuzioni di provvidenze pubbliche regionali. La Procura generale, pur condividendo l'affermazione della Sezione territoriale sulla natura dei gruppi consiliari quali articolazioni interne del Consiglio regionale (e, per traslato, della Regione) e come tali destinatari di tutti i precetti riconducibili ai principi del c.d. "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, co. 3, Cost.), reputa, secondo il costante insegnamento della dottrina e della giurisprudenza parlamentare e costituzionale, che la soggettività dei gruppi ha un carattere prismatico per cui i gruppi hanno una soggettività giuridica autonoma e distinta non identificabile con quella della Regione di cui pur fanno parte e con una soggettività autonoma e "privatistica" che assume rilevanza in relazione ai contratti di lavoro che il gruppo direttamente stipula. Peraltro, la legge regionale per il Molise

20/1991, all'art. 3, contiene la netta affermazione per cui, ai fini dello svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali in seno all'assemblea legislativa, i gruppi consiliari hanno propriamente natura di formazioni associative svolgenti attività di tipo privatistico e i contratti lavorativi stipulati dal gruppo consiliare non sono in alcun modo imputabili all'ente regionale, ancorché possano essere finanziati con fondi pubblici. Ciò posto la Procura reputa inammissibile la tesi sostenuta dalla deliberazione impugnata, volta a ricomprendere nell'alveo degli "enti territoriali" – cui direttamente si riferisce il divieto di assunzione imposto dalla normativa in discorso – anche i gruppi consiliari configurandosi una interpretazione analogica in violazione dei canoni ermeneutici stabiliti dall'art. 14 delle Preleggi del Codice civile.

In relazione alla voce sub b) contestata dalla Sezione di controllo per il Molise, articolata rispettivamente in € 2,00, € 2,84 e ad € 374,80, l'una riguardante il pagamento (presumibilmente) di un bollettino, l'altra un bonifico errato, la terza – infine – un versamento di natura previdenziale all'INPS del quale non è stato possibile reperire la ricevuta, la Procura generale evidenzia che, in disparte la questione della compensazione tra le poste e i versamenti volontari (di natura previdenziale) effettuati dallo Iorio, si pone la seguente alternativa: o si tratta di spese che vanno considerate irrelate a quelle sostenute per i contratti di lavoro asseritamente ricadenti entro l'ambito della "sanzione restitutiva" applicata dalla Sezione di controllo, e che – quindi – dovrebbero seguire la sorte di queste somme, con il cadere

del disposto della delibera impugnata; o, al contrario, si nega questa connessione, e si tratta allora di spese – come affermato nel ricorso – del tutto esulanti dall’ambito del deliberato della Sezione molisana. In conclusione, la Procura generale, alla luce delle considerazioni esposte, chiede che il ricorso venga accolto, con compensazione delle 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. 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.

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 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. sent. n. 15/2017/EL e n. 16/2019/EL).

4.1. Venendo ai motivi di censura, in relazione alla voce di spesa sub a) pari a € 6.390,52 (oltre oneri accessori ai rapporti lavorativi) per avere il Gruppo consiliare stipulato due contratti di lavoro subordinato part-time a tempo determinato nelle date del 7 febbraio 2023 e del 2 maggio 2023 e per aver prorogato un contratto a tempo indeterminato e parziale in data 13 febbraio 2023, nonostante non fossero stati rispettati i termini previsti per l’approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, in violazione dell’art. 9, commi 1-*quinquies* e 1-*sexies*, del d.l. 113/2016 conv. in l. 160/2016, la difesa contesta la 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 attribuisse 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 attribuisse il potere restitutorio per ipotesi diverse da quelle indicate nel D.L. medesimo, ovvero attribuisse 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. 213/2012, 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 del 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 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. 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.

4.2. Il Collegio reputa, nondimeno, che il ricorso sia meritevole di

accoglimento, avuto riguardo, in relazione alla voce di spesa sul personale sub a), 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. 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. 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.

4.3. Quanto alle censure relative alla voce di spesa sub b), articolata nelle voci pari a € 374,80, corrispondente a pagamenti non documentati, € 2,00 per spese rendicontate ma non versate, € 2,84 per effettuazione di un bonifico errato, la parte ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione del DPCM 21/12/2012, l'eccesso di potere e il difetto di motivazione della deliberazione impugnata.

Il Collegio reputa che tali censure, così come prospettate da parte ricorrente, siano prive di fondamento in considerazione di quanto già illustrato sopra (cfr 4.1) circa il potere della Sezione territoriale di controllo di verificare il rendiconto del Gruppo non solo in raffronto alle prescrizioni stabilite dal d.l. n. 174/2012 e dall'allegato A al DPCM 21 dicembre 2012, bensì con tutte le norme in concreto applicabili alla fattispecie in esame.

Ciò nondimeno, ad avviso di questo Collegio, è da accogliere quanto prospettato dalla Procura generale, come precisato in udienza, circa la non irregolarità della posta di spesa sub b) complessivamente pari a € 379,64 in considerazione sia del carattere generico della contestazione contenuta nella deliberazione impugnata in relazione alla mancata documentazione di un pagamento a fini INPS, ricavabile *aliunde* e/o comunque con documentazione integrativa sia in considerazione della tenuità delle altre due poste, non idonee di inficiare la regolarità sostanziale del rendiconto.

Resta impregiudicato quanto disposto, per il resto, dalla Sezione

Molise con la deliberazione n. 50/2024.

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

Rossella BOCCI

Giovanni COPPOLA

F.to digitalmente

F.to digitalmente

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

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

F.to digitalmente