



Sentenza n. 2/2024/RGC

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Piergiorgio DELLA VENTURA	Presidente
Luisa D'Evoli	Consigliere
Nicola RUGGIERO	Consigliere
Daniele BERTUZZI	Consigliere
Giuseppe di PIETRO	Consigliere relatore
Massimo AGLIOCCHI	Consigliere
Giovanni GUIDA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 812/SR/RGC, proposto ai sensi dell'art. 11, co. 6 lett. d), c.g.c., dal Gruppo Consiliare "Lega Salvini Puglia", con sede a Bari in via Gentile n. 52, C.F. 9351600723, in persona del Presidente avv. Giacomo Conserva, nonché da quest'ultimo anche in proprio, nella qualità di componente del Gruppo consiliare, rappresentati e difesi giusta procura in atti dall'avv. Giovanni Vittorio Nardelli del Foro di Bari, presso il cui studio, sito a Bari in via Melo da Bari n. 166, sono elettivamente

domiciliati, con il seguente indirizzo PEC indicato ai fini delle comunicazioni e delle notificazioni ai sensi dell'art. 28 c.g.c.: avvgiovannivittorionardelli@pec.it;

CONTRO

il Procuratore Generale presso la Corte dei conti *pro – tempore*;
il Presidente della Giunta Regionale della Puglia *pro – tempore*;
il Presidente del Consiglio Regionale della Puglia *pro – tempore*;
la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia;

PER L'ANNULLAMENTO

della deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 76/2023/FRG del 22 maggio 2023, comunicata in pari data, nella parte in cui dichiara e accerta l'irregolarità delle seguenti spese, in relazione al rendiconto presentato per l'esercizio 2022: a) spesa di € 23.180,00, relativa alle attività di sondaggio poste in essere dalle ditte Ghial Media s.r.l. e Tecne s.r.l., contabilizzata alla voce A11 del rendiconto; b) somma di € 20.500,00, relativa alle spese di personale per n. 3 collaboratori, contestata come erroneamente contabilizzata alla voce A6 del rendiconto; nonché per l'annullamento di ogni altro atto della Sezione di controllo presupposto, conseguenziale e/o connesso e della deliberazione istruttoria n. 45/2023/FRG, con la quale sono stati chiesti chiarimenti e integrazioni documentali, in relazione alle voci di spesa poi ritenute non regolari; nonché, infine, per l'accertamento della corretta rendicontazione delle somme per cui è causa, in ragione dei documenti versati nel corso del procedimento e dei chiarimenti resi in fase istruttoria;

esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica in data 11 ottobre 2023, con l'assistenza del segretario d'udienza dott.ssa Alessia Indelicato, il relatore cons. Giuseppe di Pietro, l'avv. Giovanni Vittorio Nardelli per la parte ricorrente ed il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Giulia de Franciscis;

ritenuto in

FATTO

Con ricorso del 21 giugno 2023, ritualmente notificato via PEC (vedi le diverse PEC del 21.6.2023, inviate agli indirizzi istituzionali dei resistenti), il Gruppo consiliare "Lega Salvini Puglia", in persona del Presidente avv. Giacomo Conserva, nonché quest'ultimo anche in proprio e nella qualità di componente del Gruppo consiliare, hanno agito per ottenere l'annullamento della deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 76/2023/FRG del 22 maggio 2023, comunicata in pari data, nella parte in cui ha dichiarato e accertato l'irregolarità delle seguenti spese, in relazione al rendiconto presentato per l'esercizio 2022: a) spesa di € 23.180,00, relativa alle attività di sondaggio poste in essere dalle ditte Ghial Media s.r.l. e Tecne s.r.l., contabilizzata alla voce A11 del rendiconto; b) somma di € 20.500,00, relativa alle spese di personale per n. 3 collaboratori, contestata come erroneamente contabilizzata alla voce A6 del rendiconto. I ricorrenti hanno chiesto, altresì, l'annullamento di ogni altro atto della Sezione di controllo presupposto, conseguenziale e/o connesso e, in particolare, della

deliberazione istruttoria n. 45/2023/FRG, con la quale erano stati richiesti chiarimenti e integrazioni documentali, in relazione alle voci di spesa poi ritenute non regolari, nonché l'accertamento della corretta rendicontazione delle somme *de quibus*, in ragione dei documenti versati nel corso del procedimento e dei chiarimenti resi in fase istruttoria, con la conseguente declaratoria dell'insussistenza dell'obbligo di restituire i predetti importi al Consiglio regionale pugliese. In via subordinata, hanno chiesto di dichiarare la legittimità di almeno alcune delle voci di spesa per cui è causa, con la conseguente diminuzione della somma da restituire al Consiglio regionale. In ogni caso, col favore delle spese di lite, da porre a carico di "*chi di ragione*".

A sostegno della domanda, parte attrice ha premesso che, in virtù delle integrazioni documentali e dei chiarimenti resi a seguito della deliberazione istruttoria n. 45/2023/FRG, erano stati superati parecchi dei rilievi originariamente sollevati dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia. Di contro, le spese oggetto del ricorso non erano state ritenute regolari, senza una congrua motivazione in ordine alle osservazioni formulate dal Gruppo nella memoria difensiva del 24 aprile 2023.

A parere dei ricorrenti, le spese censurate dalla Sezione di controllo sarebbero invece del tutto regolari, perché pienamente rispondenti ai criteri di cui al comma 9 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, alle pedissegue Linee - guida approvate con il DPCM del 21 dicembre 2012 ed agli artt. 3, 5 e 6 della l.r. n. 3/1994, rubricata "*Norme per il funzionamento*

dei consigli regionali”.

Nello specifico, il primo addebito, avente ad oggetto la contabilizzazione alla voce A11 (*“spese per consulenze, studi e incarichi”*) della spesa di € 23.180,00, relativa alle attività di sondaggio poste in essere dalle ditte Ghial Media s.r.l. e Tecne s.r.l, era stato mosso per difetto di attinenza con le funzioni istituzionali del Gruppo, sull’assunto che le prestazioni contrattuali fossero invece finalizzate a sostenere l’attività della sottostante compagine politica di riferimento. La pronuncia sarebbe viziata sia da difetto di motivazione, non avendo adeguatamente preso in considerazione e confutato le tesi difensive patrocinate con la memoria del 24 aprile 2023, sia dall’illegittimità derivante dal sindacato effettuato sulle scelte discrezionali del Gruppo.

Nel merito, le conclusioni della Sezione di controllo non sarebbero condivisibili, per una serie di ragioni.

In primo luogo, l’incarico affidato alla società Tecne s.r.l., che ha comportato un esborso complessivo di € 14.460,00 (fatture n. 34/2022 di € 7.320,00 e n. 38/2022 di € 7.320,00), rientrerebbe nell’attività istituzionale del Gruppo, in quanto, come si desumerebbe *ictu oculi* dal contratto (all. 5 al ricorso), avrebbe ad oggetto la realizzazione di un sondaggio tra i cittadini pugliesi, volto ad analizzare aspetti di carattere generale, come il clima economico, i temi prioritari per la collettività e i giudizi sull’azione politica del Governo regionale, ovverosia volto ad acquisire una serie di dati utili per le iniziative del Gruppo. Di contro, la verifica dello scenario elettorale, in vista delle

imminenti elezioni politiche del 25 settembre 2022, avrebbe costituito unicamente un servizio aggiuntivo a costo zero, del tutto inidoneo ad alterare la natura dell'incarico; infatti, in calce alla proposta commerciale, sarebbe stato annotato come, *“in aggiunta” e “compreso nel budget sotto indicato”*, la società si impegnasse a dare *“un quadro sullo scenario elettorale in vista delle elezioni politiche”*.

Proprio la prossimità temporale alle consultazioni elettorali sarebbe stata inopinatamente valorizzata dalla Sezione di controllo, per ritenere che il sondaggio fosse attinente più all'attività del partito politico, che agli scopi istituzionali del corrispondente Gruppo consiliare. Non a caso, a parere dei giudici contabili, l'indagine sarebbe riferibile *“alla complessiva azione dei partiti politici di centro sinistra e di centro destra”* e non riguarderebbe *“la singola attività istituzionale del gruppo Lega”*, atteso che *“in tutti i reports indicati, le domande rivolte ai cittadini”* sarebbero *“immediatamente riferibili all'azione dei partiti politici e non all'attività dei singoli consiglieri del gruppo Lega”*.

La tesi sarebbe del tutto priva di pregio, in quanto, come esplicitato con la nota di chiarimenti del 24 aprile 2023, l'attività posta in essere dalla società avrebbe *“permesso di valutare il lavoro svolto dal Gruppo consiliare, la percezione che i cittadini hanno dell'azione politica svolta, nonché di programmare l'attività futura tarandola sulle priorità espresse dai cittadini”*. Dalla lettura del Report consegnato dalla società, sarebbe inoltre possibile desumere come l'oggetto del sondaggio commissionato rientrasse *“pacificamente nell'attività istituzionale del*

Gruppo consiliare, atteso che con il medesimo si mirava a verificare le tematiche su cui orientare la propria attività politica”, mentre il sondaggio elettorale sarebbe stato di carattere assolutamente marginale, tanto da essere richiamato soltanto in poche pagine (pagg. 11-12 e 43-46).

Del pari, anche l’addebito mosso in relazione all’incarico affidato alla società Ghial media s.r.l., di cui alla fattura n. 560 del 4 agosto 2022 (di € 8.540,00), sarebbe del tutto destituito di fondamento, giacché il sondaggio commissionato rientrerebbe nell’attività istituzionale del Gruppo consiliare, avendo ad oggetto attività di ricerca e analisi sulle priorità per i cittadini pugliesi, in ordine a diverse tematiche di carattere generale (lavoro e disoccupazione, ripresa economica nazionale, innovazione del sistema fiscale, risistemazione della sanità, riforma della giustizia, *et similia*). Anche in questo caso, la società aveva chiarito che erano state effettivamente analizzate *“le intenzioni di voto, per comprendere le suddivisioni della popolazione pugliese sulla base delle scelte elettorali”*, ma si sarebbe comunque trattato di un’attività accessoria di natura assolutamente marginale.

Peraltro, in entrambi i casi, la Sezione di controllo sarebbe incorsa in errore sotto un profilo ulteriore, dando per assodato che l’attività istituzionale di un gruppo consiliare non possa ricomprendere, in ipotesi, anche lo studio e l’approfondimento di tematiche di respiro nazionale. L’assunto sarebbe radicalmente erroneo, giacché le iniziative istituzionali di un gruppo consiliare non potrebbero essere mai considerate come avulse dal contesto socioeconomico e culturale della collettività generale, ma al contrario vi sarebbero strettamente

collegate, sicché la politica a livello locale e regionale subirebbe inevitabilmente gli effetti delle direttrici politiche nazionali di riferimento.

Da ultimo, non sarebbe ipotizzabile già *in re ipsa* che un sondaggio possa configurare il finanziamento (diretto o indiretto) di un altro soggetto, in violazione dell'art. 3, co. 1 lett. b), del DPCM del 21 dicembre 2012.

Quanto al secondo addebito, concernente la contabilizzazione della spesa di € 20.500,00 alla voce A6 del rendiconto, invece che alla voce A11, effettuata per il pagamento dei collaboratori Anaclerio Alessio, Fitto Felice e Russi Alberto, per attività di archiviazione e catalogazione, la ragione dell'irregolarità non risiederebbe nell'estraneità delle attività *de quibus* rispetto alle finalità istituzionali del Gruppo, ma unicamente nell'erroneità della sua allocazione tra le spese per il personale (voce A6), invece che nel capitolo per consulenze, studi e incarichi (voce A11).

A parere della Sezione di controllo, nella voce A6 - la cui provvista proviene dai finanziamenti trasferiti dal Consiglio unicamente per sostenere le spese di personale (l.r. n. 3/1994, come modificata dalla successiva l.r. n. 49/2021) - rientrerebbero soltanto le attività concernenti l'ordinaria gestione, mentre per l'attività straordinaria si dovrebbe fare ricorso ai fondi per le spese di funzionamento dei gruppi, rendicontando gli esborsi alla voce A11 (artt. 5 e 6 l.r. n. 3/1994). Tra le attività straordinarie, non potrebbero rientrare quelle di archiviazione e catalogazione, che andrebbero invece

inserite tra le spese per il personale, di cui alla voce A6.

Nel caso in esame, secondo i giudici contabili, le attività espletate dai tre collaboratori non potrebbero essere qualificate come di archiviazione e di catalogazione, ma come *“incarichi per attività di studio”*, sicché i relativi esborsi avrebbero dovuto essere contabilizzati alla voce A11, *id est* gravare sulle spese di funzionamento e non intaccare il *budget* previsto per le spese per il personale. Infatti, dall'esame delle relazioni dei tre collaboratori, dalla tabella riepilogativa dei loro profili professionali e dai *curricula*, emergerebbero *“titoli di studio e/o esperienze formative o professionali”* che non esprimerebbero *“un chiaro collegamento con l'attività di catalogazione, archiviazione e informatizzazione di leggi e provvedimenti regionali”*. Di fatto, l'attività professionale espletata nell'interesse del Gruppo non si sarebbe limitata *“ad una semplice ricerca, catalogazione e informatizzazione”*, ma sarebbe stata *“finalizzata, con prevalenza, allo studio e all'analisi di alcuni fenomeni che hanno interessato il territorio pugliese”* (come *“pazienti covid”*, *“smaltimento rifiuti”*, *“crisi energetica”*, e così via), *“nonché allo studio di materie che non rientrano nell'attività ordinaria del gruppo, richiedendo approfondimenti tecnici, altamente specializzati, coerentemente con il profilo curriculare del collaboratore, riguardando lo studio e l'esame di provvedimenti, alcuni dei quali hanno un oggetto specifico e si riferiscono a materie che sono di competenza legislativa dell'organo consiliare: ambiente, mercato del lavoro, politiche sociali”*.

Secondo la difesa dei ricorrenti, la tesi sarebbe del tutto destituita di fondamento e le spese sarebbero invece state correttamente allocate

tra quelle per il personale (voce A6 del rendiconto), in quanto i tre contratti atterrebbero all'ordinaria attività del Gruppo e, dunque, non potrebbero essere finanziati con il contributo di cui agli artt. 5 e 6 della l.r. n. 3 del 1994. Infatti, da una lettura complessiva delle relazioni dei tre collaboratori, prescindendo dalla tendenziale ipervalutazione del proprio lavoro che ciascuno degli interessati avrebbe comprensibilmente effettuato, si desumerebbe come si tratti già *sul piano oggettivo* di mere attività di catalogazione e di archiviazione, anche se effettuate da soggetti altamente qualificati.

Nello specifico, ad avviso della Sezione di controllo l'attività del collaboratore Anaclerio Alessio, perfettamente correlata al suo profilo curriculare, avrebbe consentito uno studio più approfondito del bilancio regionale e sarebbe stata utile per la presentazione della proposta di legge n. 405, avente ad oggetto la "*Istituzione del servizio di psicologia scolastica*", con l'approfondimento di tematiche inerenti alla figura dello psicologo all'interno delle scuole primarie, il suo inserimento nel complessivo sistema educativo, la rispondenza della figura al benessere di alunni e docenti.

Di contro, secondo il difensore, il collaboratore Anaclerio si sarebbe limitato a catalogare ed archiviare circa quaranta documenti, mentre le circostanze relative allo studio più approfondito del bilancio regionale ed alla presentazione della proposta di legge, estrapolate dalla relazione del collaboratore, non sarebbero riferite alle attività dello stesso collaboratore, ma all'operato del Gruppo consiliare.

Quanto al collaboratore Fitto Felice, in alcune delle sue attività

sarebbe prevalente, secondo la Sezione di controllo, l'attività di studio e ricerca rispetto a quella di catalogazione, archiviazione e informatizzazione. Si tratterebbe, per l'esattezza, delle attività aventi ad oggetto il percorso di assistenza dei pazienti con postumi Covid 19, dello stato dei luoghi della falesia di Melendugno, della realizzazione di impianti di compostaggio, della realizzazione di un ecocentro, dello smaltimento dei rifiuti, della tutela del lupo e del piano dei rifiuti urbani.

In realtà, a parere della difesa, vi sarebbe stata una mera raccolta ed archiviazione dei dati, con la conseguente informatizzazione di una serie di documenti, elencati in calce ad ogni argomento trattato, utili all'attività del Gruppo consiliare. La Sezione di controllo, peraltro, non avrebbe specificato quali *"approfondimenti tecnici altamente specializzati"* abbia potuto effettuare il collaboratore, di professione avvocato, su materie di carattere medico o ambientale.

Da ultimo, alle attività di studio, ricerca ed archiviazione dei provvedimenti dell'Unione Europea, svolte dal collaboratore Russi Alberto, si sarebbe affiancata, secondo i giudici contabili, un'attività di approfondimento di determinati temi, come l'affitto a breve termine, la diffusione dell'idrogeno come vettore energetico indipendente, la prestazione energetica di cui al pacchetto *"Fit for 55"* della relativa direttiva europea, i livelli record del prezzo del gas.

Anche per il Russi, secondo la difesa, la Sezione di controllo avrebbe travalicato dai propri limiti istituzionali, arrivando a sindacare nel merito le attività dei collaboratori, riqualificandole *"in contrasto non*

solo con il dato formale di ogni singolo contratto, ma soprattutto con il resoconto fornito da ogni singolo collaboratore”.

Nella deliberazione, in altri termini, sarebbe stata confusa *“la mera attività di ricerca e studio, accessoria all’attività di archiviazione, di catalogazione e di informatizzazione”*, con l’attività di studio e ricerca *“pura”*, allocabile nella voce A11.

Per queste ragioni, i ricorrenti hanno concluso insistendo per l’annullamento delle deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 45/2023/FRG e n. 76/2023/FRG, in subordine anche parziale, con la conseguente declaratoria di correttezza del rendiconto per l’esercizio 2022 e con l’esclusione dell’obbligo di restituire le somme in contestazione, in tutto o in parte, al Consiglio regionale; con vittoria di spese e compensi.

La Procura generale presso la Corte dei conti, con la memoria conclusionale del 27 settembre 2023, ha auspicato invece la reiezione del ricorso e la conferma integrale della deliberazione impugnata, con vittoria di spese, deducendo in primo luogo che la mera lettura del provvedimento della Sezione di controllo consentirebbe di escludere la fondatezza della censura incentrata sul difetto di motivazione, in quanto sarebbero state correttamente esplicitate tutte le ragioni per le quali non era stato ritenuto possibile accogliere i rilievi difensivi del Gruppo, svolti nella fase istruttoria.

Anche l’altra censura di carattere generale, concernente il preteso controllo esercitato dalla Sezione sulle scelte discrezionali del Gruppo, sarebbe del tutto priva di pregio, atteso che il criterio della

coerenza di ciascuna spesa rendicontata con le finalità istituzionali dei gruppi, previsto dall'Allegato A al DPCM del 21 dicembre 2012, si estenderebbe anche al divieto di utilizzare i contributi per finanziare partiti e movimenti politici (cita C. cost., sent. n. 104/2016 e sent. n. 263/2014). Ne conseguirebbe che il controllo delle Sezioni regionali (esterno, documentale e di regolarità, oltre che incentrato sullo scrutinio degli allegati al rendiconto), dovrebbe essere ispirato a criteri di effettività e di tracciabilità sostanziale delle spese oggetto di rendicontazione, in funzione del loro riscontro di inerenza alle finalità istituzionali dei gruppi consiliari (vengono richiamate. *ex plurimis*, SS.RR. in speciale composizione, sentt. n. 28/2017, n. 10/2017, n. 29/2014 e n. 39/2014).

Nel caso in esame, il sindacato della Sezione di controllo si sarebbe mantenuto entro i limiti istituzionali, giacché lo scrutinio del rendiconto e della documentazione giustificativa sarebbe avvenuto nel rispetto del vincolo generale di coerenza indicato nelle Linee-guida, senza alcuno sconfinamento in valutazioni di merito delle spese *de quibus*.

Più in particolare, le attività di sondaggio commissionate alle società Ghial Media s.r.l. e Tecne s.r.l. avrebbero esplicitamente ad oggetto, come peraltro riportato nello stesso ricorso (pag. 22), anche voci quali *“la priorità dell'agenda politica; giudizi sulla Giunta regionale, sul Presidente della Regione, sull'opposizione di centro destra in Consiglio regionale”*, ovvero quali la *“probabilità di andare a votare alle elezioni politiche del 25 settembre; le intenzioni di voto dei partiti; se si tornasse a*

*votare per le regionali” (sondaggio Tecne), o ancora come le “priorità e sentiment” dei cittadini e la realizzazione di “intenzione di voto per comprendere le suddivisioni della popolazione pugliese sulla base delle scelte elettorali” (sondaggio Ghial Media s.r.l.). Si tratterebbe perciò, chiaramente, di profili attinenti più all’attività politica dei partiti che al funzionamento del Gruppo, in violazione dell’art. 1, co. 3, lett. a e b), del DPCM del 21 dicembre 2012, che vieta anche l’utilizzo “parziale” dei contributi erogati ai gruppi consiliari per finanziare, direttamente o indirettamente, le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici di partiti o movimenti politici; si sarebbe realizzata, in tal modo, una “commistione” tra le attività del Gruppo e quelle dell’attività politica del partito, che renderebbe la spesa *ictu oculi* irregolare, non essendo possibile distinguere nettamente quale parte di essa sia stata effettivamente destinata all’attività del Gruppo (citata SS.RR., sent. n. 19/2022).*

Pertanto, la censura della Sezione di controllo non costituirebbe affatto un’indebita commistione nell’insindacabile sfera di discrezionalità del Gruppo, ma *“si sostanzierebbe nel legittimo rilievo circa la carenza di un requisito espressamente previsto dalla normativa di settore, e come tale imprescindibile”*.

Il ricorso sarebbe infondato anche in riferimento all’erronea allocazione alla voce A6 delle spese per i collaboratori Anaclerio, Fitto e Russi, giacché il loro apporto rientrerebbe nell’attività straordinaria del Gruppo, di carattere squisitamente tecnico e destinata esclusivamente agli scopi istituzionali del Consiglio regionale

(artt. 5 e 6 l.r. n. 3/1994), essendosi trattato già sul piano oggettivo di attività di studio e consulenza, incentrata sull'espletamento di approfondimenti scientifici per lo svolgimento di attività estremamente rilevanti del Gruppo consiliare.

La tesi troverebbe conferma nell'elevata qualificazione professionale dei tre collaboratori, che renderebbe difficilmente comprensibile l'abbinamento con attività di carattere semplice, come l'archiviazione e la catalogazione dei dati.

Il rilievo della Sezione regionale non sarebbe superfluo, in quanto la corretta allocazione di queste tipologie di spesa sarebbe funzionale al rispetto del *budget*, stabilito dal Consiglio regionale per i contributi di funzionamento (citata SS.RR., sent. n. 15/2021/RGC).

La diversa impostazione difensiva sarebbe per la Procura priva di pregio, sia perché non si spiegherebbe per quali ragioni siano stati designati collaboratori altamente specializzati per attività di carattere semplice, che il personale dipendente del Gruppo avrebbe potuto indubbiamente effettuare a costo zero, sia in quanto dal *corpus* delle relazioni emergerebbe *ictu oculi* l'apporto creativo intellettuale svolto da ciascuno dei collaboratori.

Nello specifico, il Russi avrebbe affermato d'aver effettuato "*uno studio di ricerca*" e d'aver "*svolto attività di studio*", al fine di "*permettere al Gruppo di presentare proposte*". Del pari, l'Anaclerio avrebbe relazionato d'aver "*provveduto allo studio (ed archiviazione)*" di documenti utili per presentare una proposta di legge volta alla "*istituzione del servizio di psicologia scolastica*", svolgendo anche

considerazioni in ordine all'opportunità dell'inserimento di questa figura nel sistema educativo. Da ultimo, il Fitto (avvocato in Lecce), oltre allo *"studio e raccolta leggi"*, avrebbe effettuato *"approfondimenti su vari temi di interesse del territorio, anche finalizzati alla presentazione di PDL ed interrogazioni"*, evidenziando le criticità insite nelle materie analizzate, come in ambito sanitario, ovvero provvedendo ad *"approfondire le norme collegate al tema al fine di valutare il reale impatto sul territorio"* di un certo impianto di compostaggio, e così via; in altri termini, avrebbe operato tutta una serie di approfondimenti critici che, partendo dalla mera raccolta dei dati, si sarebbero tradotti in veri e propri prodotti intellettuali, rientranti nella categoria delle opere dell'ingegno e non nella mera raccolta, archiviazione ed informatizzazione dei dati.

Pertanto, con riferimento ad entrambi i motivi di impugnazione, la Procura generale ha concluso per la reiezione del ricorso, con vittoria di spese.

All'udienza di discussione, preliminarmente, la difesa ha ribadito che i sondaggi avrebbero avuto ad oggetto questioni di interesse del gruppo consiliare e che, solo marginalmente, avrebbero attinto a profili di carattere più propriamente politico (per l'esattezza, alle pagine 11-12 e 43-46). Anche gli aspetti di interesse nazionale avrebbero attinenza con le attribuzioni del Consiglio regionale, atteso che in molti casi atterrebbero a profili di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

In ordine al motivo concernente la classificazione delle prestazioni

rese dai collaboratori, ha sottolineato che la loro elevata qualificazione professionale non impedirebbe lo svolgimento di funzioni ordinarie, del tutto scevre da quell'attività di studio e ricerca che invece, per la Sezione di controllo, avrebbe orientato la catalogazione della legislazione vigente. Si tratterebbe, in altri termini, di attività ordinaria qualificata, non di attività straordinaria, con la conseguenza che i relativi esborsi sarebbero stati rendicontati correttamente tra le spese per il personale.

Il Procuratore generale ha insistito per la reiezione dell'impugnazione, ribadendo, quanto ai sondaggi, che già la mera lettura degli elenchi dei quesiti evidenzerebbe la mancanza del profilo dell'inerenza della spesa alle funzioni istituzionali dei gruppi consiliari, trattandosi di argomenti di carattere politico generale che non verrebbero nemmeno messi in correlazione, *expressis verbis*, con le attività del Consiglio regionale, né verrebbero in qualche modo calati nella specifica realtà sociale pugliese.

In ordine al secondo profilo in contestazione, ha evidenziato come le attività svolte dai collaboratori non siano oggettivamente limitate alla mera catalogazione dei dati e della normativa, essendo invece sorrette da un'analisi critica delle tematiche analizzate; pertanto, la contabilizzazione delle relative spese sarebbe erronea. Ne conseguirebbe, nell'ipotesi di insufficienza dei fondi trasferiti dal Consiglio regionale per il capitolo per consulenze, studi e incarichi (voce A11), l'obbligo di restituzione delle somme dichiarate irregolari. Dopo la replica del difensore, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. La legittimazione all'impugnazione dei singoli componenti del Gruppo consiliare.

In via preliminare, occorre rilevare, d'ufficio, la questione concernente il difetto di legittimazione attiva dell'avv. Giacomo Conserva, in proprio e nella qualità di componente del Gruppo consiliare.

Il problema attiene, infatti, alla titolarità del diritto di agire in giudizio, che costituisce una delle condizioni dell'azione, sicché la sua carenza può essere sempre rilevata d'ufficio dal giudice (*ex multis*, Cass. a Sezioni Unite, sent. n. 2951/2016).

Nel caso in esame, l'impugnazione ha ad oggetto la deliberazione della Sezione di controllo, che a sua volta concerne l'irregolarità di alcune delle spese sostenute dal Gruppo consiliare. Se confermata in questa sede, l'irregolarità comporta l'obbligo di restituzione delle somme *de quibus* al Consiglio regionale, da parte dello stesso Gruppo consiliare unitariamente considerato, non ad opera dei singoli componenti. Pertanto, la titolarità dell'azione compete al Gruppo e non a ciascun consigliere, in proprio.

La responsabilità individuale dei singoli componenti può venire in rilievo solo in un momento successivo ed eventuale, *id est* nell'ipotesi in cui le somme confermate come irregolari (o che, non correttamente allocate, non trovino capienza negli stanziamenti di pertinenza) non vengano restituite al Consiglio. In tal caso, l'azione di responsabilità amministrativo - contabile investirà le posizioni dei consiglieri, in

proprio; in quella sede, ciascuno di essi sarà legittimato a sollevare tutte le questioni inerenti alla configurabilità dell'azione della Procura erariale, ivi comprese quelle concernenti la legittimità o meno delle spese contestate come irregolari.

In questa sede, pertanto, la *legitimatio ad causam*, più propriamente configurabile come legittimazione all'impugnazione, è ravvisabile unicamente in capo al Gruppo consiliare unitariamente considerato. Ne consegue che, in rito, occorre dichiarare il difetto di legittimazione attiva dell'avv. Giacomo Conserva, in proprio e nella qualità di componente del Gruppo consiliare.

2. Il panorama normativo.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, i compiti dei gruppi consistono nel concorso *“all'espletamento delle molteplici funzioni attribuite al consiglio regionale ed in particolare all'elaborazione dei progetti di legge, alla preparazione degli atti di indirizzo e controllo, all'acquisizione di informazioni sull'attuazione delle leggi e sui problemi emergenti della società, alla stesura di studi, di statistiche e di documentazione relativi alle materie sulle quali si svolgono le attività istituzionali del consiglio regionale”* (sent. n. 107 del 2015).

I gruppi consiliari hanno una duplice natura giuridica, giacché costituiscono *“organi del consiglio”* e *“proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale”*, ovvero *“uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio”* (C. cost., sent. n. 39 del 2014, § 6.3.9.7).

In dottrina, i gruppi parlamentari sono stati qualificati talora come

organi dei partiti politici, talaltra come organi delle Camere (nel nostro caso, dei consigli regionali), o come organi insieme dello Stato (qui, della Regione) e del partito politico. Secondo la tesi più diffusa, hanno natura di associazioni non riconosciute a rilevanza pubblicistica, che svolgono attività nell'interesse delle assemblee elettive e dei partiti, ma in assoluta indipendenza.

La Corte costituzionale, pronunciandosi proprio sui gruppi consiliari delle regioni, ne ha valorizzato il profilo pubblicistico, definendoli come *“organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari all'elezione dei consiglieri”*. Ha chiarito che essi *“contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea”, “curando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica”* (C. cost., sent. n. 187 del 1990; in termini analoghi, C. cost., sent. n. 1130 del 1988). Con la sentenza n. 39 del 2014, la medesima Corte li ha definiti come *“organi del consiglio”* e come *“proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale”*, ribadendone la natura ambivalente.

La Corte di Cassazione, esaminando la questione *sub specie* dei rapporti giuridici instaurati con i terzi, ha effettuato un'analisi ancora più puntuale, distinguendo *“due piani di attività: uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti*

necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento”, l’altro “più strettamente politico, che concerne il rapporto, molto stretto ed in ultima analisi di subordinazione, del singolo gruppo con il partito di riferimento; né avverso tale secondo profilo potrebbe utilmente invocarsi l’esistenza del c.d. Gruppo misto, atteso che quest’ultimo viene prevalentemente qualificato come un mero espediente tecnico usato per consentire ai deputati, non legati a gruppi o che non raggiungano il numero minimo prescritto, di partecipare ai lavori delle Camere a parità con gli altri membri”. In riferimento “a tale secondo piano di attività, i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati” e, precisamente, di associazioni non riconosciute (Cass., Sezioni Unite, sent. n. 3335 del 19 febbraio 2004).

I gruppi parlamentari e i gruppi consiliari delle regioni hanno dunque natura giuridica di associazioni non riconosciute e rappresentano un essenziale momento di raccordo istituzionale, tra le formazioni politiche di cui sono espressione e le assemblee elettive.

È opinione condivisa che i gruppi abbiano durata strutturalmente limitata nel tempo. Sono, come afferma la Corte costituzionale, *“proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale”*; ma lo sono in quella determinata assemblea regionale e, pertanto, non hanno carattere stabile. Proprio perché sono *“organi del consiglio”*, cessano inevitabilmente di esistere allo scioglimento del consiglio stesso e dunque, al più tardi, al termine della legislatura.

Può esservi continuità politica tra i gruppi di più legislature, ma sul piano giuridico si tratta di libere associazioni non riconosciute che,

qualora non si sciogliono prima per libera scelta, operano fino al termine della legislatura o fino all'eventuale scioglimento anticipato dell'assemblea. Diversamente argomentando, i gruppi non sarebbero più organi delle assemblee elettive, ma diverrebbero organi stabili dei partiti politici, ad appartenenza necessaria, con innegabile pregiudizio per la libertà associativa dei parlamentari o dei consiglieri.

A tale logica di fondo non fa eccezione il gruppo misto, che costituisce, come accennato, *“un mero espediente tecnico usato per consentire ai deputati, non legati a gruppi o che non raggiungano il numero minimo prescritto, di partecipare ai lavori delle assemblee elettive “a parità con gli altri membri”* (Cass., Sezioni Unite, sent. n. 3335 del 19 febbraio 2004). Nel sistema, un gruppo misto non solo non è indefettibile, ma non ha neppure continuità politica con quelli delle legislature precedenti, sicché *a fortiori* non appare ravvisabile una continuità giuridica.

È dunque incontestabile che tutti i gruppi parlamentari, senza eccezione alcuna, abbiano una durata ontologicamente limitata nel tempo e coincidente, nella sua massima estensione, con la durata della legislatura nella quale si vanno a costituire (nello stesso senso, v. deliberazione n. 71/2014/FRG della Sezione di controllo per la Regione siciliana).

La distinzione tra i gruppi consiliari ed i partiti politici di riferimento, ribadita con il d.l. n. 174/2012 e con le Linee - guida del 21 dicembre 2012, era comunque già immanente nel sistema, alla luce

della l. n. 853 del 1973, della l.r. pugliese n. 3 del 1994 e della giurisprudenza costituzionale e di legittimità dell'epoca (C. cost., sent. n. 187 del 1990; C. cost., sent. n.1130 del 1988; nonché Cass., Sezioni Unite, sent. n. 3335 del 19 febbraio 2004).

In Puglia, il panorama della disciplina giuridica dei gruppi consiliari, già delineato dalla l. n. 3/1994, è stato ridisegnato con la successiva l. n. 49/2021, emanata per adeguare la previgente normativa regionale agli orientamenti della Corte costituzionale e della magistratura contabile.

Con specifico riferimento all'inquadramento delle spese per attività di studio, ricerca e consulenza, è stato previsto che le risorse finanziarie per il fabbisogno di personale per la gestione *ordinaria* debbano essere riportate alla voce A6 del rendiconto (art. 4), mentre i contributi necessari per il funzionamento del Gruppo (artt. 5 e 6), necessari per l'attività *straordinaria*, di carattere squisitamente tecnico e destinata esclusivamente agli scopi istituzionali del consiglio regionale, o ad incarichi per attività di studio, debbano essere invece allocate alla voce A11 del rendiconto.

3. Le questioni di merito. A) Profili generali: il difetto di motivazione; l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

A sostegno della domanda attorea, il difensore ha premesso che, in virtù delle integrazioni documentali e dei chiarimenti resi a seguito della deliberazione istruttoria n. 45/2023/FRG, erano stati superati parecchi dei rilievi originariamente sollevati dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia. Di contro, le spese oggetto del ricorso non

erano state ritenute regolari, senza una congrua motivazione in ordine alle osservazioni formulate dal Gruppo nella memoria difensiva del 24 aprile 2023.

A parere dei ricorrenti, le spese censurate dalla Sezione di controllo sarebbero invece del tutto regolari, perché pienamente rispondenti ai criteri di cui al comma 9 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, alle pedissegue Linee - guida approvate con il DPCM del 21 dicembre 2012 ed agli artt. 3, 5 e 6 della l.r. n. 3/1994, rubricata "*Norme per il funzionamento dei consigli regionali*". In particolare, la pronuncia sarebbe viziata sia da difetto di motivazione, non avendo adeguatamente preso in considerazione e confutato le tesi difensive patrocinate con la memoria del 24 aprile 2023, sia dall'illegittimità derivante dal sindacato effettuato sulle scelte discrezionali del Gruppo.

Sotto il primo profilo lamentato, è sufficiente la lettura della deliberazione della Sezione di controllo, per escludere che sia ravvisabile qualsivoglia difetto di motivazione.

Infatti, con la nota del 24 aprile 2023, anzitutto, il Presidente del Gruppo ha evidenziato l'oggetto dei sondaggi, sostenendo che essi avrebbero permesso di valutare il lavoro svolto dal Gruppo consiliare, la percezione dell'azione politica da parte dei cittadini e la conseguente programmazione dell'attività futura sulla scorta delle priorità espresse dagli intervistati.

La Sezione di controllo, dopo avere riassunto le deduzioni articolate nella memoria, ha dettagliatamente esposto le ragioni per le quali le spese sono state invece considerate come pertinenti più all'attività del

partito politico, che alle funzioni istituzionali del Gruppo consiliare (v. deliberazione, pagg. 10 - 11). La correttezza o meno delle valutazioni della Sezione di controllo rientra nel merito dell'impugnazione e verrà valutata nel prosieguo; sotto il profilo del difetto di motivazione, è però del tutto evidente l'infondatezza delle censure mosse da parte ricorrente.

Analogamente, la motivazione è non solo congrua, ma anche dettagliata quanto alle spese per i tre collaboratori in contestazione, come si desume dalla mera lettura della deliberazione n. 73/2023/FRG (pagg. 11 - 13), dove vengono elencate le ragioni per le quali non si è ritenuto di dover condividere le prospettazioni del Gruppo, articolate nella memoria del 24 aprile 2023, sulla qualificazione delle attività svolte come di mera catalogazione ed archiviazione delle norme e dei provvedimenti.

L'eccezione è infondata anche sotto il profilo del sindacato sulle scelte discrezionali del Gruppo, che la Sezione avrebbe operato nel valutare la legittimità delle spese.

In ordine all'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali ex art. 1 l. n. 20/94, la giurisprudenza contabile è sempre stata pacifica nel ritenere che la norma non comporta la sottrazione dell'attività amministrativa a qualsiasi forma di controllo, giacché attiene unicamente al merito, ovverosia a quelle scelte effettuate dall'amministrazione secondo parametri non giuridici ma di mera opportunità.

Le riforme degli anni '90 dello scorso secolo, peraltro, hanno

fortemente ridimensionato l'ambito di tale valutazione, a causa della progressiva giuridicizzazione di una serie di aspetti e di regole originariamente rientranti nel merito, come i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, trasformatisi da parametri tecnico - amministrativi a requisiti giuridici, la cui violazione determina vizio di legittimità.

Pertanto, si è ritenuto che il giudice contabile può e deve sindacare la legittimità della spesa pubblica anche alla luce di criteri quali la congruità, la logicità, la razionalità, l'efficacia, l'economicità, la ragionevolezza, la proporzionalità e il buon andamento (Corte dei conti, SS.RR., n. 4/1999/QM; Sez. App. Sicilia, sent. n. 86/2017), che rappresentano espressioni della coerenza delle scelte dell'amministrazione rispetto ai fini di pubblico interesse che ne contrassegnano la funzione, *“anche con riferimento al munus publicum di consigliere regionale”* (Sez. giur. Calabria, sent. n. 424/2018). Ne consegue che le scelte degli amministratori e dipendenti pubblici *“sono soggette alla giurisdizione della Corte dei conti, perché assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa”*, anche sotto il profilo della *“giuridicità sostanziale dell'esercizio del potere discrezionale”* (Cass., Sezioni Unite, sent. n. 4283/2013), da valutare alla luce dei due limiti immanenti all'attività della pubblica amministrazione, costituiti dal fine pubblico da perseguire e dalla causa giustificativa del potere, per cui ogni atto può essere adottato solo per la realizzazione del fine per il quale il potere è stato conferito.

Con specifico riferimento alle valutazioni delle sezioni regionali di controllo, è stato poi chiarito che le verifiche sulla veridicità, correttezza e coerenza delle spese, *“lungi dal consentire (...) un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, non possono non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle finalità istituzionali svolte dai gruppi medesimi”*. Infatti, *“il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, 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”* (C. cost., sentt. n. 104/2016 e n. 263/2014).

Ne consegue che il controllo di regolarità delle sezioni regionali, esterno e documentale, è incentrato sullo scrutinio degli allegati al documento contabile, ma è ispirato a criteri di effettività e di tracciabilità sostanziale delle spese, in funzione del riscontro di inerenza alle finalità istituzionali (così, *ex plurimis*, SS.RR. in speciale composizione, sentt. nn. 28/2017 e 10/2017).

Nel caso in esame, il sindacato della Sezione di controllo ha avuto ad oggetto la legittimità delle spese e non le scelte di merito, in quanto è stato incentrato sul riscontro della sussistenza o meno di elementi tali da dimostrare la rispondenza degli esborsi alle funzioni istituzionali del Gruppo, non le valutazioni di opportunità insite nella decisione

di commissionare i sondaggi; in ordine alla seconda censura, concernente la corretta allocazione della spesa, la Sezione ha analizzato l'operato dei tre collaboratori, qualificandolo come attività consulenziale, senza minimamente indagare sulle ragioni che hanno indotto il Gruppo a scegliere i tre collaboratori e ad assegnare a ciascuno di loro uno specifico settore di indagine.

4. Le questioni di merito. B) La spesa di € 23.180,00, relativa alle attività di sondaggio poste in essere dalle ditte Ghial Media s.r.l. e Tecne s.r.l., contabilizzata alla voce A11 del rendiconto.

Ad avviso della difesa, l'incarico affidato alla società Tecne s.r.l., che ha comportato un esborso complessivo di € 14.460,00 (fatture n. 34/2022 di € 7.320,00 e n. 38/2022 di € 7.320,00), rientrerebbe nell'attività istituzionale del Gruppo, in quanto, come si desumerebbe *ictu oculi* dal contratto (all. 5 al ricorso), avrebbe ad oggetto la realizzazione di un sondaggio tra i cittadini pugliesi, volto ad analizzare aspetti di carattere generale, come il clima economico, i temi prioritari per la collettività e i giudizi sull'azione politica del Governo regionale, ovvero sia volto ad acquisire una serie di dati utili per le iniziative del Gruppo. Di contro, la verifica dello scenario elettorale, in vista delle imminenti elezioni politiche del 25 settembre 2022, avrebbe costituito unicamente un servizio aggiuntivo a costo zero, del tutto inidoneo ad alterare la natura dell'incarico; infatti, in calce alla proposta commerciale, sarebbe stato annotato come, *"in aggiunta"* e *"compreso nel budget sotto indicato"*, la società si impegnasse a dare *"un quadro sullo scenario elettorale in vista*

delle elezioni politiche”.

Del pari, anche l’addebito mosso in relazione all’incarico affidato alla società Ghial media s.r.l., di cui alla fattura n. 560 del 4 agosto 2022 (di € 8.540,00), sarebbe del tutto destituito di fondamento, giacché il sondaggio commissionato rientrerebbe nell’attività istituzionale del Gruppo consiliare, avendo ad oggetto attività di ricerca e analisi sulle priorità per i cittadini pugliesi, in ordine a diverse tematiche di carattere generale (lavoro e disoccupazione, ripresa economica nazionale, innovazione del sistema fiscale, risistemazione della sanità, riforma della giustizia, *et similia*). Anche in questo caso, la società aveva chiarito che erano state effettivamente analizzate *“le intenzioni di voto, per comprendere le suddivisioni della popolazione pugliese sulla base delle scelte elettorali”*, ma si sarebbe comunque trattato di un’attività accessoria di natura assolutamente marginale.

La tesi difensiva non può essere condivisa.

Ai sensi dell’art. 1, co. 3 lett. b), del DPCM del 21 dicembre 2022, i contributi erogati dal Consiglio regionale non possono essere utilizzati, *“neanche parzialmente”*, per finanziare, direttamente o indirettamente, le spese di funzionamento dei partiti o dei movimenti politici.

L’utilizzo non può essere neppure parziale né indiretto, giacché in tali casi si realizzerebbe una commistione tra le attività istituzionali del Gruppo e quelle del partito politico, *“che rende la spesa non rendicontabile nel suo complesso”*, proprio perché *“non è possibile distinguere (...) in quale parte essa sia destinata ad attività inerenti al*

Gruppo" (SS.RR., sent. n. 19/2022/RGC).

Nel caso in esame, l'incarico affidato alla società Tecne s.r.l., come si desume dal Report finale, ha ad oggetto la realizzazione di un sondaggio tra i cittadini pugliesi, volto ad analizzare *"le priorità dell'agenda politica"* (pag. 5), l'emergenza energetica e le possibili soluzioni (pagg. 6 - 7), *"i giudizi sulla Giunta regionale"*, sul Presidente della Regione e sull'opposizione di centro - destra (pagg. 8, 9 e 10), la *"probabilità di andare al voto alle elezioni politiche del 25 settembre"* (pag. 11), le *"intenzioni di voto ai partiti"*, con le percentuali assegnati ai diversi schieramenti (pag. 12), le intenzioni dei cittadini *"se si tornasse a votare per le regionali"*, anche queste ripartite per schieramenti e calcolate in percentuale (pag. 13), oltre agli *"allegati statistici"*.

È evidente, sulla base di un mero riscontro esterno di carattere documentale, come il sondaggio sia incentrato sulle intenzioni di voto dei cittadini, giacché sia le domande sulle emergenze sociali e ambientali che i giudizi politici sulle attività degli organi regionali sono palesemente funzionali all'analisi dell'orientamento politico della collettività. A conferma dell'obiettivo principale del sondaggio, la Sezione di controllo ha rilevato, correttamente, che la verifica dello scenario elettorale non era stata effettuata causalmente, ma giustappunto in vista delle imminenti elezioni politiche del 25 settembre 2022.

Contrariamente a quanto argomentato dalla difesa, le finalità politiche non costituiscono una parte marginale del sondaggio, ma ne rappresentano oggettivamente l'obiettivo fondamentale.

In quest'ottica, non è nemmeno utile distinguere il *quantum* del compenso attribuibile al sondaggio concernente le emergenze energetiche e sociali, giacché si tratta comunque di un'analisi funzionale a ricostruire le intenzioni di voto dei cittadini. Anche a voler argomentare diversamente, si sarebbe comunque realizzata una tale commistione tra le attività istituzionali del Gruppo e quelle della sottostante compagine politica di riferimento, da rendere la spesa *"non rendicontabile nel suo complesso"*, non essendo possibile distinguere *"in quale parte essa sia destinata ad attività inerenti al Gruppo"*.

Analogamente, il sondaggio commissionato alla società Ghial Media s.r.l., di cui alla fattura n. 560 del 4 agosto 2022 (di € 8.540,00), come si desume dal Report finale, ha ad oggetto le *"intenzioni di voto – elezioni politiche"* (pag. 2), le modalità di esercizio del voto (pag. 3), gli obiettivi che dovrà perseguire il nuovo governo centrale (pag. 4: *"il 25 settembre si terranno le elezioni politiche per eleggere il nuovo Parlamento ... Qual è per Lei la priorità su cui dovrà concentrarsi il nuovo Governo a partire dai mesi di settembre e ottobre?"*), le preferenze per le aree politiche (pag. 5), le previsioni sugli esiti delle consultazioni politiche nazionali nel collegio dell'intervistato (pag. 6) ed a livello nazionale complessivo (pag. 7).

In questo caso, il nesso di funzionalità tra il sondaggio e le imminenti elezioni politiche nazionali, senza alcun collegamento con le attività del Gruppo consiliare regionale, è ancor più evidente, sicché davvero non si comprende come possa essere definito marginale il riferimento

alle attività del partito politico.

Ne consegue, anche sotto questo profilo, la palese infondatezza del ricorso.

5. Le questioni di merito. C) La contestazione concernente la non corretta contabilizzazione della spesa di € 20.500,00 alla voce A6 del rendiconto, invece che alla voce A11, effettuata per il pagamento dei collaboratori Anaclerio Alessio, Fitto Felice e Russi Alberto.

Quanto al secondo addebito, concernente la contabilizzazione della spesa di € 20.500,00 alla voce A6 del rendiconto, invece che alla voce A11, effettuata per il pagamento dei collaboratori Anaclerio Alessio, Fitto Felice e Russi Alberto, per attività di archiviazione e catalogazione, la ragione dell'irregolarità non risiede, a parere della Sezione di controllo, nell'estraneità delle attività *de quibus* rispetto alle finalità istituzionali del Gruppo, ma unicamente nell'erroneità della sua allocazione tra le spese per il personale (voce A6), invece che nel capitolo per consulenze, studi e incarichi (voce A11).

L'errore non è di carattere meramente formale, giacché in questi casi vi è sempre *"il rischio che l'allocazione della spesa tra quelle per il personale, invece che tra quelle per incarichi consulenziali, venga effettuata al solo fine di eludere il budget previsto dalla normativa regionale per i contributi di funzionamento"* (SS.RR., sent. n. 15/2021/RGC). Peraltro, la conseguenza dell'irregolarità non può essere esclusa anche qualora si tratti effettivamente di un errore non sorretto da una specifica finalità elusiva, giacché la non corretta allocazione comporta comunque, sul piano oggettivo, il rischio che per una determinata tipologia di spesa

vengano erogate somme maggiori rispetto ai fondi specificamente assegnati dal Consiglio regionale, con un'inammissibile distrazione di somme verso finalità diverse.

Secondo parte attrice, le spese sarebbero state correttamente allocate tra quelle per il personale (voce A6 del rendiconto), in quanto i tre contratti atterrebbero all'ordinaria attività del Gruppo e, dunque, non potrebbero essere finanziati con il contributo di cui agli artt. 5 e 6 della l.r. n. 3 del 1994. Infatti, da una lettura complessiva delle relazioni dei tre collaboratori, prescindendo dalla tendenziale ipervalutazione del proprio lavoro che ciascuno degli interessati avrebbe comprensibilmente effettuato, si desumerebbe secondo i ricorrenti come si tratti già *sul piano oggettivo* di mere attività di catalogazione e di archiviazione, anche se effettuate da soggetti altamente qualificati. La tesi difensiva è destituita di fondamento.

In Puglia, come già accennato in precedenza, il panorama della disciplina giuridica dei gruppi consiliari, già delineato dalla l. n. 3/1994, è stato ridisegnato con la successiva l. n. 49/2021, emanata per adeguare la previgente normativa regionale agli orientamenti della Corte costituzionale e della magistratura contabile. Con specifico riferimento all'inquadramento delle spese per attività di studio, ricerca e consulenza, la l.r. n. 49 del 2021 ha previsto, infatti, che le risorse finanziarie per il fabbisogno di personale, relative alla gestione *ordinaria*, debbano essere riportate alla voce A6 del rendiconto (art. 4), mentre i contributi necessari per il funzionamento del Gruppo (artt. 5 e 6), necessari per l'attività *straordinaria*, di

carattere squisitamente tecnico e destinata esclusivamente agli scopi istituzionali del consiglio regionale, o ad incarichi per attività di studio, debbano essere allocate alla voce A11 del rendiconto.

In altri termini, nella voce A6, la cui provvista proviene dai finanziamenti trasferiti dal Consiglio unicamente per sostenere le spese di personale (l.r. n. 3/1994, come modificata dalla successiva l.r. n. 49/2021), possono rientrare soltanto le attività concernenti l'ordinaria gestione, mentre per l'attività straordinaria si dovrebbe fare ricorso ai fondi per le spese di funzionamento dei gruppi, rendicontando gli esborsi alla voce A11 (artt. 5 e 6 l.r. n. 3/1994).

Nel caso in esame, si pone dunque il problema di comprendere se le attività svolte dai collaboratori Anaclerio Alessio, Fitto Felice e Russi Alberto siano qualificabili come di mera di archiviazione e catalogazione (dunque ordinarie, da allocare alla voce A6 del rendiconto), ovvero come studio e consulenza (*ergo*, straordinarie, da rendicontare alla voce A11).

Si ritiene che le conclusioni della Sezione di controllo siano condivisibili e debbano, pertanto, essere confermate.

Infatti, come chiarito nella deliberazione impugnata, dall'esame delle relazioni dei tre collaboratori, che contrariamente a quanto ipotizzato dalla difesa non vi è motivo di disattendere o di ritenere caratterizzate da "ipervalutazione" (non essendone stata espressamente contestata la falsità oggettiva), nonché dalla tabella riepilogativa dei loro profili professionali e dai *curricula*, emergono "*titoli di studio e/o esperienze formative o professionali*" che non esprimono "*un chiaro collegamento con*

l'attività di catalogazione, archiviazione e informatizzazione di leggi e provvedimenti regionali".

Dalla lettura della documentazione versata in atti, si desume che i tre collaboratori, in realtà, hanno proceduto ad un'analisi critica delle tematiche analizzate, non limitandosi affatto alla mera catalogazione ed archiviazione di atti e provvedimenti.

Nello specifico, l'attività del collaboratore Anaclerio Alessio, perfettamente correlata al suo profilo curriculare, ha consentito *"uno studio più approfondito del bilancio regionale in materia"* ed è *"servita alla presentazione della PDL n. 405, "Istituzione del servizio di psicologia scolastica"* (v. relazione del 15.12.2022, in atti).

Ha aggiunto il collaboratore: *"Sino ad ora, all'interno delle scuole primarie e secondarie di I e di II grado della Puglia, la figura dello psicologo è intervenuta solo in caso di bisogno dei singoli studenti, in caso di specifici protocolli, e solo in certe realtà scolastiche. Ora, in virtù della presente proposta, la figura dello psicologo scolastico tende a diventare organica e funzionale al sistema educativo nel suo complesso. La figura (...) potrebbe ben rispondere alle necessità di promozione del benessere di docenti ed alunni"* (ibidem), e così via.

Com'è evidente, l'attività del collaboratore non si è limitata alla mera catalogazione, ma è stata caratterizzata da uno studio (approfondito) delle problematiche in esame, dunque da un incontestabile apporto intellettuale orientato al raggiungimento di un obiettivo specifico, consistente nell'istituzione della figura dello psicologo scolastico.

Non si tratta, pertanto, dell'ordinaria attività di catalogazione ed

archiviazione che può essere espletata da un qualsiasi dipendente del Gruppo, ma di un'attività di carattere straordinario e dall'elevato apposto intellettuale, chiaramente qualificabile come di studio e consulenza e da allocare alla voce A11 del rendiconto.

Analogamente, il collaboratore Fitto Felice ha effettuato un'attività di studio ed analisi del *"percorso di assistenza ai pazienti con postumi da covid 19"* (relazione del 29.12.2022), dello stato dei luoghi della falesia di Melendugno, della realizzazione di impianti di compostaggio, della realizzazione di un ecocentro, dello smaltimento dei rifiuti, della tutela del lupo e del piano dei rifiuti urbani.

Pertanto, anche qui non si tratta della mera (ordinaria) catalogazione di atti e provvedimenti, ma di un approfondimento della normativa, finalizzato alla presentazione di eventuali, appositi disegni di legge e caratterizzato da una ricostruzione ragionata delle tendenze legislative e delle esigenze ancora da tutelare e, dunque, chiaramente connotato da un rilevante apporto di carattere intellettuale.

Da ultimo, il collaboratore Russi Alberto, oltre alle attività di studio, ricerca ed archiviazione dei provvedimenti dell'Unione Europea, ha svolto anche un'attività di approfondimento di determinati temi, come l'affitto a breve termine, la diffusione dell'idrogeno come vettore energetico indipendente, la prestazione energetica di cui al pacchetto *"Fit for 55"* della relativa direttiva europea, ed i livelli record del prezzo del gas.

Nella sua relazione del 31.12.2022, egli ha specificato che l'attività di ricerca dei provvedimenti unionali è stata finalizzata alla

presentazione di una mozione in Consiglio regionale, con l'obiettivo di spingere la Giunta *“ad avviare uno studio di fattibilità (...), per far sì che la Puglia possa essere al centro della politica industriale nazionale ed europea, creando una filiera sullo stesso territorio regionale in grado di coinvolgere i centri di eccellenza della ricerca universitaria degli atenei pugliesi e le aree industriali compatibili, per creare linee pilota per la realizzazione di prototipi, la sperimentazione e il test di nuovi dispositivi per applicazioni della vita reale, per formare il personale e sviluppare una connessione approfondita dell'ecosistema e della catena del valore dei semiconduttori, per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento mediante l'attrazione di investimenti e capacità di produzione rafforzate, indispensabili per promuovere l'innovazione nel campo dei chip con modi avanzati, innovativi ed efficienti sotto il profilo energetico”*.

È evidente come si sia trattato di una vera e propria attività di studio, idonea ad avviare un dibattito per orientare le politiche del governo regionale; non a caso, è lo stesso collaboratore a precisare d'aver effettuato, *“a questo proposito”, “uno studio di ricerca ed archiviazione”*.

Nel prosieguo della relazione, viene anche spiegato in dettaglio il tipo di studio effettuato per la questione degli affitti a breve termine degli alloggi, per la diffusione dell'idrogeno, per il nuovo sistema di trasporti *hyperloop*, per la diffusione della banda larga, per la prestazione energetica di cui al pacchetto *“Fit for 55”* della relativa direttiva europea, per i livelli record del prezzo del gas.

In tutte queste attività, è evidente il pregiato apporto intellettuale del collaboratore, che non si è certamente limitato ad una meccanica ed

ordinaria attività di raccolta e catalogazione dei dati, avendo fornito al Gruppo consiliare gli strumenti culturali e normativi necessari per orientare la successiva attività del Governo regionale.

Contrariamente a quanto argomentato da parte ricorrente, la Sezione di controllo non ha dunque travalicato i propri limiti istituzionali, giacché la corretta qualificazione delle attività espletate, sulla base di tutti i documenti riversati nel fascicolo, non solo è del tutto corretta, ma è anche strettamente funzionale a verificare la giusta allocazione delle spese.

Ne consegue, anche sotto questi profili, la reiezione del ricorso.

6. Conclusioni.

L'accertamento dell'irregolarità delle spese in contestazione comporta il rigetto dell'impugnazione e la necessità per il Gruppo di restituire le somme al Consiglio regionale (SS.RR., sent. n. 15/2021/RGC).

Quanto agli importi non correttamente allocati alla voce A11 del rendiconto, occorrerà verificare se i fondi trasferiti al Gruppo per le spese di funzionamento siano sufficienti, ovvero se le somme versate ai tre collaboratori Anaclerio Alessio, Fitto Felice e Russi Alberto non possano trovarvi capienza. In quest'ultima ipotesi, il Gruppo dovrà restituire le somme *de quibus* al Consiglio regionale.

Avuto riguardo alla particolarità e complessità della vicenda, sussistono peraltro, secondo questo Collegio, gravi ed eccezionali ragioni per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

la Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione:

- in rito, dichiara il difetto di legittimazione attiva dell'avv. Giacomo Conserva, in proprio e nella qualità di componente del Gruppo consiliare;
- nel merito, rigetta il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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 11 ottobre 2023.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Giuseppe DI PIETRO

Piergiorgio DELLA VENTURA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 7 marzo 2024.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente