



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**LA CORTE DEI CONTI**

*SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE*

**in speciale composizione**

(ex art. 243-*quater*, comma 5, del T.U.E.L. n. 267/2000)

composta dai signori magistrati:

<b>Arturo MARTUCCI di SCARFIZZI</b>	<b>Presidente</b>
<b>Luigi CIRILLO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Bruno TRIDICO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Elena TOMASSINI</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Francesco TARGIA</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Clemente FORTE</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Donatella SCANDURRA</b>	<b>Consigliere relatore</b>

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio n. **415/SR/EL** sul ricorso, depositato presso la Segreteria di queste Sezioni riunite il 31 luglio 2014, proposto dal Gruppo parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana "*PDL verso PPE*", in persona del Presidente *pro tempore*, On. Dott. Antonino D'Asero, rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, giusta procura rilasciata a margine dell'atto introduttivo, all'Avv. Prof. Beniamino

Caravita di Toritto e all'Avv. Prof. Felice Giuffrè, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, via di Porta Pinciana, 6

per l'annullamento

previa sospensione cautelare della deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 86/2014/FRG del 4 luglio 2014 – nella parte riguardante la dichiarazione di irregolarità di alcune poste del rendiconto presentato dal Gruppo per l'esercizio 2014 – nonché della relazione allegata.

Esaminati gli atti e i documenti di causa.

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2014, il relatore, Consigliere Donatella Scandurra, l'Avv. Prof. Beniamino Caravita di Toritto per la parte ricorrente ed il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. dott. Antonio Ciaramella.

#### **FATTO**

1. Con ricorso depositato il 31 luglio 2014, il Gruppo parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana "*PDL verso PPE*" ha chiesto, in via cautelare, in applicazione analogica dell'art. 56 c.p.a., la sospensione dell'efficacia e, nel merito, l'annullamento della deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 86/2014/FRG del 4 luglio 2014 e dell'allegata relazione, nella parte in cui ha ritenuto irregolare la spesa di € 67.273,25, sostenuta per il pagamento del trattamento di fine rapporto di alcuni dipendenti.

Nello specifico, la somma dichiarata irregolare si riferisce al pagamento da parte del Gruppo "*PDL verso PPE*" di crediti maturati nella precedente legislatura da parte di lavoratori alle dipendenze del

Gruppo parlamentare regionale del PDL *“Popolo della Libertà all’ARS”*.

La spesa difetterebbe, a giudizio della Sezione di controllo per la Regione siciliana, del presupposto della sua riconducibilità all’attività istituzionale del Gruppo *“PDL verso PPE”*, in quanto sarebbe riferita al pagamento di obbligazioni originariamente facenti capo ad altro soggetto, il Gruppo *“Il Popolo della libertà all’ARS”*, discioltosi al termine della XV legislatura.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana ha ritenuto che non è ipotizzabile alcuna continuità tra gruppi di legislature diverse e che ogni gruppo parlamentare si atteggiava come *“nuovo”* e *“diverso”* datore di lavoro *“con il precipuo onere - laddove volesse avvalersi dell’attività di dipendenti privati – di stipulare un nuovo contratto individuale di lavoro secondo le disposizioni di legge vigenti, con gli annessi adempimenti previdenziali e fiscali”*.

Ha, poi, aggiunto che *“i contratti di lavoro sono ontologicamente temporanei e cessano, normalmente, con la durata della legislatura, che fa venir meno l’esistenza del gruppo, salvo cessazione per altra causa di scioglimento del Gruppo parlamentare; l’eventuale dizione a tempo indeterminato non ne muta la natura temporanea, ma rileva sotto il profilo delle modalità di recesso”*.

Il pagamento, secondo la Sezione territoriale, sarebbe avvenuto utilizzando somme finalizzate a far fronte agli oneri della XVI legislatura *“con un’inammissibile distrazione dei fondi”*, in adempimento - spontaneo - di obbligazioni facenti capo al Gruppo *“Il Popolo della Libertà all’ARS”* della XV legislatura.

Dall'esame della documentazione in atti, risulta che il pagamento è avvenuto in esecuzione: a) di un atto di transazione, sottoscritto, in sede giudiziale, in data 23 gennaio 2014 dai lavoratori, dal Gruppo *"PDL verso PPE"*, in persona del Presidente e dai componenti del Gruppo *"Il Popolo della libertà all'ARS"*; b) di un *"atto di diffida e pagamento"* del 30 dicembre 2013, con il quale i singoli dipendenti hanno intimato al Gruppo *"PDL verso PPE"* il pagamento dei TFR ad essi spettanti.

Con decreti ingiuntivi del 10 luglio 2013 il giudice del lavoro aveva accertato e riconosciuto il diritto dei lavoratori a vedersi corrisposto il TFR maturato per l'attività lavorativa prestata alla dipendenze del Gruppo *"Il Popolo della libertà all'ARS"*.

La transazione, con la quale i lavoratori hanno rinunciato a parte delle pretese creditorie, risulta sottoscritta in sede giudiziale dal nuovo Gruppo *"PDL verso PPE"* e dai singoli componenti del vecchio Gruppo *"allo scopo di evitare un danno maggiore che sarebbe potuto derivare dalla esecutività dei provvedimenti pronunciati dal Tribunale di Palermo – Sezione Lavoro"* e di definire, così, il contenzioso che si era venuto a creare e che aveva, fino a quel momento, dato origine a giudizi di opposizione dei singoli deputati componenti del vecchio Gruppo ai decreti ingiuntivi e a istanze di sospensiva, poi, rigettate con ordinanza del 5 dicembre 2013, richiamata in atti.

Contenzioso destinato, poi, a crescere dinanzi al giudice dell'esecuzione in sede di opposizione, ex artt. 615 e 617 cod. proc. civ., poi, esitato con ordinanze del 14 e del 22 marzo 2014 di rigetto

dell'istanza di sospensione dell'esecuzione, a loro volta, oggetto di reclamo, anch'esse richiamate in atti.

**2.** Avverso la deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 86/2014/FRG del 4 luglio 2014 parte ricorrente ha proposto i seguenti motivi di gravame.

Dopo aver ampiamente richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale e, in particolare, la sentenza n. 39 del 2014, con la quale il Giudice delle leggi ha sottolineato come la disciplina dei controlli sui rendiconti, prevista dal D.L. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012, si muove all'interno dalla cornice costituita dai principi in tema di finanza pubblica discendenti dal patto di stabilità e dall'obbligo di pareggio di bilancio degli enti territoriali, introdotti nella Costituzione con legge costituzionale n. 1 del 2012, ha argomentato la regolarità e l'obbligatorietà della spesa in relazione alla natura giuridica dei gruppi parlamentari e alla continuità delle obbligazioni tra gruppi appartenenti a legislature diverse.

Ha, poi, osservato che trattasi di spese obbligatorie sostenute in esecuzione di ingiunzioni di pagamento disposte dall'autorità giudiziaria a seguito delle quali è stata stipulata una transazione tra le parti.

Ha, quindi, rilevato che il pagamento delle somme in contestazione non ha comportato un aggravio di spesa sul bilancio dell'assemblea, dal momento che il Gruppo *"PDL verso il PPE"*, ha provveduto al pagamento dei TFR utilizzando esclusivamente il contributo generale per il funzionamento, senza chiedere alcun

aumento di quello specifico relativo al personale.

Infine, ha ricordato che queste Sezioni riunite in altro giudizio - poi, definito con sentenza n. 39/2014/EL - hanno riconosciuto già in sede di lettura del dispositivo al termine dell'udienza di discussione del 23 luglio 2014, la piena regolarità della spesa sostenuta in fattispecie del tutto simile riferita al pagamento da parte del Gruppo *"PDL verso il PPE"* dei TFR maturati da lavoratori per il lavoro svolto alle dipendenze del Gruppo *"Il Popolo della libertà all'ARS"*.

3. Con memoria conclusionale del 22 settembre 2014, depositata in pari data, la Procura generale della Corte dei conti, ritenuta assorbita la richiesta cautelare, considerati i tempi di discussione del ricorso, nel rassegnare le proprie conclusioni, ha osservato che non è in contestazione l'inerenza della spesa e che non potrebbe escludersi un'applicazione analogica dell'art. 2112 del cod. civ. in tema di trasferimento di azienda. Ha, quindi, chiesto anche sulla base dei precedenti giurisprudenziali e del dispositivo già pronunciato nell'udienza del 23 luglio 2014, che venga dichiarata la regolarità del rendiconto per quanto riguarda la spesa in contestazione. Il tutto con compensazione delle spese di giudizio.

4. Con ordinanza n. 13/2014 queste Sezioni Riunite, rilevato che un'eventuale dichiarazione di irregolarità comporta in capo al gruppo l'obbligo di restituzione all'Assemblea regionale siciliana delle somme dichiarate irregolari, hanno disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti della Regione Sicilia in persona del Presidente *pro-tempore*.

Parte ricorrente vi ha provveduto in data 9 ottobre 2014. La Regione ha, quindi, trasmesso copia dell'ordinanza n. 13/2014 all'Avvocatura generale e all'Avvocatura distrettuale dello Stato.

5. Alla pubblica udienza del 19 novembre 2014 il difensore del gruppo ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare e richiamato nel merito la sentenza n. 39/2014/EL di queste Sezioni riunite in fattispecie del tutto analoga a quella del presente giudizio. Si è, poi, rimesso all'atto introduttivo e agli scritti difensivi versati in atti, ribadendo le conclusioni già rassegnate per iscritto.

Il rappresentante della Procura generale ha ripreso le argomentazioni esposte nella memoria conclusionale versata in atti, evidenziando che il pagamento è avvenuto in esecuzione di un atto di transazione e di provvedimenti giudiziari immediatamente esecutivi al fine di evitare maggiori oneri. In conclusione, ha chiesto che venga dichiarata la regolarità della spesa in contestazione

L'Avvocatura dello Stato non si è costituita.

Considerato in

### **DIRITTO**

I. La questione all'esame riguarda l'accertamento di regolarità o irregolarità della spesa, pari ad € 67.273,25, sostenuta nel corso della XVI legislatura dal Gruppo parlamentare regionale "*PDL verso PPE*" per il pagamento del trattamento di fine rapporto di alcuni lavoratori, riferibile a crediti maturati nel corso della XV legislatura nei confronti del Gruppo parlamentare regionale del PDL "*Popolo della Libertà all'ARS*".

Dalla documentazione in atti, risulta che con decreti ingiuntivi del 10 luglio 2013 il Tribunale di Palermo – Sezione Lavoro – ha intimato al Gruppo *“Il Popolo della libertà all’ARS”* e a tutti i suoi componenti il pagamento dei trattamenti di fine rapporto maturati per l’attività lavorativa prestata alle dipendenze del Gruppo.

Al termine della XV legislatura, con lo scioglimento del Gruppo *“Il Popolo della libertà all’ARS”*, i lavoratori, tutti muniti di titoli esecutivi, hanno, poi, intimato con un *“atto di diffida e pagamento”*, datato 30 dicembre 2013, al Gruppo *“PDL verso PPE”*, il pagamento di quanto ad essi dovuto a titolo di TFR.

Al fine di definire ogni possibile controversia e di evitare ulteriori oneri (spese processuali, pagamento di interessi ulteriori sulle somme dovute), il Gruppo parlamentare del PDL, denominato *“PDL verso PPE”*, in persona del suo Presidente e i componenti dell’oramai disciolto Gruppo *“Il Popolo della libertà all’ARS”* hanno stipulato in sede giudiziale in data 23 gennaio 2014 un atto di transazione.

Il pagamento della somma in contestazione è, quindi, avvenuto in forza di un atto di transazione e di un atto di diffida stragiudiziale, in virtù del quale il Gruppo *“PDL verso PPE”*, fino a quel momento rimasto estraneo alla vicenda, è stato investito della questione.

Il Gruppo *“PDL verso PPE”*, titolato a transigere, in quanto destinatario della diffida, è venuto così a rispondere delle obbligazioni facenti capo al vecchio Gruppo.

In effetti, è ragionevole ritenere, alla luce del quadro normativo all’epoca vigente, che il Gruppo *“PDL verso PPE”* potesse



verosimilmente essere chiamato a rispondere, anche in via solidale, delle obbligazioni facenti capo al Gruppo *"Il Popolo della libertà all'ARS"*, espressione della stessa forza politica, quanto meno, come ha osservato la Procura generale, ai sensi dell'art. 2112 del cod. civ..

L'art. 2112 cod. civ., suscettibile di interpretazione analogica per la parte che qui interessa al caso di specie, prevede, in caso di trasferimento di azienda, che il rapporto di lavoro continua con il cessionario e che il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano, mentre dei debiti di lavoro già maturati rispondono, in solido, il cedente e il cessionario.

Del resto, il fondato rischio che il nuovo Gruppo potesse essere chiamato a rispondere delle obbligazioni assunte dal vecchio Gruppo, espressione delle medesime forze politiche, poteva, all'epoca, trovare ragione d'essere nel fatto che i singoli dipendenti erano in possesso di decreti ingiuntivi, immediatamente esecutivi e che era stato già attivato un considerevole contenzioso (giudizi di opposizione promossi dai singoli deputati componenti del vecchio Gruppo ai decreti ingiuntivi e istanze di sospensiva, poi, rigettate con ordinanza del 5 dicembre 2013, richiamata in atti).

In ogni caso, è bene, però, chiarire che la regolarità della spesa può trovare fondamento con riferimento non tanto alla tesi della continuità giuridica tra gruppi appartenenti a legislature diverse, quanto piuttosto in relazione al contesto istituzionale nel quale si sono venuti ad operare i soggetti in questione per le considerazioni di seguito esposte.

II. La legge regionale 4 gennaio 2014, n. 1, recante *“Misure in materia di controllo, trasparenza e contenimento della spesa relativa ai costi della politica”* e le modifiche al Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana approvate il 6 febbraio 2014 valorizzano l'idea della discontinuità dei gruppi parlamentari e dei contratti di lavoro eventualmente stipulati con dipendenti privati nel corso delle legislature.

L'art. 7, rubricato *“Contributo in favore dei Gruppi parlamentari per le spese del personale”* e l'art. 9 in tema di *“Rendiconto delle spese dei Gruppi parlamentari”* della sovra menzionata legge regionale e le neo introdotte modifiche del Regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana (art. 25 bis e segg. e, in particolare, l'art. 25 *quater*, comma 7, per le considerazioni che verranno esposte successivamente fanno salvi - limitatamente alla legislatura in corso - i contratti in essere, escludendo, nel complesso, una qualsiasi forma di continuità tra gruppi appartenenti a legislature diverse.

Correttamente, la Sezione di controllo per la Regione siciliana ha escluso, in sede di deliberazione n. 86/20147FRG, che vi possa essere continuità giuridica tra gruppi di legislature diverse.

Piuttosto, è da ritenere, in linea con quanto osservato dalla Sezione territorialmente competente, che i gruppi parlamentari abbiano una durata ontologicamente limitata nel tempo e coincidente, nella sua massima estensione, con la durata della legislatura nella quale si vanno a costituire o fino all'eventuale scioglimento anticipato dell'assemblea.

Parimenti, i contratti di lavoro eventualmente stipulati con dipendenti privati non possono che avere natura temporanea e *“cessano, normalmente, con la durata della legislatura, che fa venir meno l'esistenza del Gruppo, salvo cessazione per altra causa di scioglimento del Gruppo parlamentare; l'eventuale dizione a tempo indeterminato non ne muta la natura temporanea, ma rileva sotto il profilo delle modalità di recesso”*.

È da ritenere che i Gruppi parlamentari siano, in linea con la giurisprudenza della Corte Costituzionale e di queste Sezioni riunite in speciale composizione, *“organi”* delle Assemblee elettive, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito delle stesse Assemblee, di forze politiche che *“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”* (cfr. Corte Cost., sentenza n. 39 del 2014, n. 187 del 1990 e n.1130 del 1988).

III. In definitiva, è da ritenere che nel caso di specie, la transazione, come già rilevato, trova fondamento in un atto di diffida, che, a sua volta, si basava su titoli esecutivi, divenuti, oramai, definitivi, per i quali era ragionevole ritenere che vi fosse un fondato rischio che il Gruppo parlamentare regionale "PDL verso il PPE" si trovasse esposto, quanto meno in via solidale, al pagamento di obbligazioni certe, liquide e immediatamente esigibili.

Il pagamento è, dunque, avvenuto in forza di un titolo, che, seppure presentava rilevabili criticità, tali, comunque, da non apparire abnormi, poteva, all'epoca dei fatti, trovare fondamento nella possibilità che il Gruppo "PDL verso il PPE" fosse ragionevolmente chiamato al pagamento di obbligazioni già accertate.

La transazione è, quindi, intervenuta su una fattispecie che, già all'epoca dei fatti, appariva controversa e che, diversamente, avrebbe esposto il Gruppo ad una possibile esecuzione forzata.

La spesa è stata disposta in un quadro di incertezza normativa e giurisprudenziale caratterizzato da un periodo transitorio che oramai si è concluso e che non lascia più dubbi.

L'evidenziata *"anomalia"* del comportamento, rilevata anche da queste Sezioni riunite in speciale composizione nell'ambito di un giudizio del tutto simile, avente ad oggetto, tra l'altro, l'accertamento di regolarità del pagamento dei TFR maturati da lavoratori dipendenti del Gruppo parlamentare regionale *"Il Popolo della libertà all'ARS"*, con sentenza n. 39/2014/EL, non sarebbe - oggi - più ammissibile.

Il quadro normativo che si è venuto definendo con la legge regionale e con le modifiche regolamentari non lascia più dubbi circa il comportamento che i singoli gruppi sono tenuti a adottare in corso di esercizio e in sede di rendiconto annuale.

I contratti di lavoro con dipendenti privati vanno necessariamente stipulati; le somme destinate ai trattamenti di fine rapporto, aventi natura di retribuzione differita, vanno regolarmente accantonate, in

sussiste al principio della competenza, in corso di esercizio per essere, poi, liquidate al termine del rapporto di lavoro; i rapporti di lavoro, al di là della loro denominazione, non possono che essere a tempo determinato, considerata la natura temporanea dei gruppi destinati a cessare al termine della legislatura.

**IV.** Quanto alla sussistenza del rapporto di inerenza fra la spesa sostenuta per il pagamento dei TFR maturati per l'attività lavorativa svolta alle dipendenze del vecchio Gruppo parlamentare e l'attività istituzionale del Gruppo, valgono le considerazioni già svolte dalla giurisprudenza di queste Sezioni riunite in speciale composizione con riferimento, in particolare, alla sentenza n. 29/2014/EL, nella parte in cui si è rilevato che *“il controllo della sezione regionale non può limitarsi al formale rispetto delle linee guida e, cioè, alla verifica che le spese rientrino in quelle previste nei predetti elenchi”*, dovendo *“la verifica invece ... coinvolgere ... il profilo dell'inerenza della spesa stessa all'attività istituzionale del Gruppo”*, anche se la Corte dei conti *“non può sindacare lo stretto merito delle scelte, se non verificandone il limite esterno costituito dalla irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali”*.

Trattasi, invero, nel caso di specie, di spesa avente natura obbligatoria, già accertata in sede giudiziaria, il cui adempimento non può non considerarsi un atto dovuto, direttamente riferibile al perseguimento delle finalità istituzionali del Gruppo.

Solo a partire dalla legislatura successiva alle intervenute modifiche regolamentari del 6 febbraio 2014, sarà possibile

distinguere con chiarezza la gestione patrimoniale dei gruppi parlamentari espressione della stessa forza politica, appartenenti a legislature diverse.

Il neo introdotto art. 25 *quater*, comma 7 del regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana prevede che in caso di fine legislatura o di scioglimento del Gruppo per qualsiasi causa, il Presidente dello stesso è tenuto a presentare il rendiconto di gestione entro trenta giorni e a *"restituire all'Assemblea eventuali avanzi di gestione certificati nel rendiconto"*.

Fino ad oggi, al contrario, si è verificata una situazione di incertezza tra i gruppi parlamentari circa la titolarità delle rispettive obbligazioni, considerato che in assenza di disposizioni specifiche del regolamento interno dell'ARS, i Gruppi hanno operato, a volte, in situazione di sostanziale continuità gestoria anche nell'ambito di diverse legislature, con conseguente *"confusione contabile"* dei rapporti obbligatori e delle relative responsabilità (v. Sez. controllo per la Reg. Sic. n. 71/2014/FRG).

**V.** Conclusivamente, ritengono queste Sezioni riunite che la spesa sostenuta per il pagamento dei TFR maturati dagli interessati per il lavoro svolto alle dipendenze del Gruppo *"Il Popolo della libertà all'ARS"*, sia da ritenere regolare e che il ricorso vada, dunque, accolto.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, definitivamente pronunciando, così decide: **accoglie il ricorso; compensa le spese.**

manua alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Si dà atto che il presente dispositivo viene letto dal Segretario in udienza, ai sensi dell'art. 23 del RD n. 1038/1933.

Così deciso, in Roma, nella Camera di consiglio del 19 novembre 2014.

IL RELATORE

Donatella Scandurra

IL PRESIDENTE

Arturo Martucci di Scarfizzi

Depositata in Segreteria in data 18 marzo 2015

Il Direttore della Segreteria

Maria Laura Iorio