



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
Luisa D'EVOLI	Consigliere
Antonietta BUSSI	Consigliere
Gaetano BERRETTA	Consigliere
Francesco ALBO	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere (relatore)
Giovanni GUIDA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 826/SR/RGC proposto nell'interesse della dott.ssa Micaela Fanelli in proprio e nella sua qualità di capogruppo e legale rappresentante del disciolto Gruppo consiliare "PD - Partito Democratico" del Consiglio Regionale del Molise, per l'annullamento della deliberazione n. 54/2024/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 "PD – Partito Democratico".

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 26 giugno 2024, con l'assistenza del segretario d'udienza Maria Elvira Addonizio, il relatore cons. Tiziano Tessaro, l'avv. Salvatore Di Pardo e l'avv. Andrea Latessa, il Pubblico ministero v.P.g. Sabrina D'Alesio.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso ritualmente notificato, e depositato in data 28 maggio 2024 presso la segreteria di queste Sezioni riunite, la dott.ssa Micaela Fanelli, in proprio e nella sua qualità di capogruppo e legale rappresentante del disciolto gruppo consiliare del Consiglio regionale del Molise (XII legislatura) "PD - Partito Democratico", ha impugnato la deliberazione n. 51/2024/FRG con la quale la Sezione regionale di controllo per il Molise (della Corte dei conti) ha dichiarato irregolare il rendiconto del disciolto Gruppo Consiliare della XII Legislatura della Regione Molise – "PD – Partito Democratico".

La parte ricorrente ha contestato le censure della Sezione regionale di controllo, mediante la formulazione di quattro motivi: violazione e falsa applicazione del d.l. 10/10/2012 n. 174, convertito in l. 7/12/2012 n. 213; violazione e falsa applicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21/12/2012 pubblicato in G.U.

02/02/2013; violazione e falsa applicazione dell'art. 9, commi 1-*quinquies*, 1-*sexies*, 1-*septies*, 1-*octies* del d.l. n. 113/2016, convertito in l. n. 260/2016; violazione e falsa applicazione degli artt. 97, 100, 122 e 123 Cost. illegittimità costituzionale.

1.1. Il ricorrente afferma in primo luogo che la Sezione territoriale avrebbe fornito un'interpretazione non corretta della sanzione di cui all'art. 9, co. 1-*quinquies*, d.l. 113/2016, disposizione avente natura eccezionale che, in quanto restrittiva dell'autonomia organizzativa dell'ente, escluderebbe un'interpretazione analogica come quella fornita dalla Sezione, che ha esteso ai gruppi consiliari il vincolo ai limiti assunzionali. Esso si porrebbe in contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost., anche per l'impossibilità per i gruppi di esercitare le funzioni loro attribuite.

1.2. La parte ricorrente sostiene che l'irrogazione della sanzione prevista dall'art. 9, co. 1 *quinquies*, per le Regioni, può trovare applicazione solo "*in caso di ritardo oltre il 30 aprile nell'approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta*". Dunque, il periodo del divieto di assunzione, per la Regione, poteva essere riferito solo a quello da maggio 2023 a settembre 2023. Sotto tale profilo la delibera impugnata apparirebbe illegittima nella parte in cui ha ritenuto non regolari le spese sostenute, per l'assunzione del personale, dal 1° gennaio al 1° maggio.

1.3. Il ricorrente precisa, inoltre, che l'esercizio provvisorio è stato autorizzato con l.r. Molise n. 25/2022 fino al 30 aprile 2023, con ciò rendendo inapplicabile al caso di specie il divieto di cui all'art. 9, co.

1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016: esso ritiene, al contrario, che proprio la *ratio* sottesa all'autorizzazione all'esercizio provvisorio – i.e. evitare il blocco funzionale dell'ente pubblico – renda ammissibile il sostenimento, vigente quell'autorizzazione, di spese per assunzione di nuovo personale o comunque per l'affidamento di incarichi e consulenze a collaboratori occasionali. A sostegno della propria tesi, viene riportato l'orientamento della Sezione regionale di controllo per la Sicilia, a mente del quale il legislatore, per scongiurare una paralisi dell'ente, consente la gestione “provvisoria” dell'esercizio, nel rispetto di predeterminati limiti, a garanzia degli equilibri di bilancio dell'ente e riassunti nella disciplina dettata dal TUEL.

Conseguentemente, viene censurata la parte dell'impugnanda delibera nella parte in cui ha ritenuto illegittime le spese sostenute sino al 30/04/2023 poiché, sino a tale data, la Regione Molise era in esercizio provvisorio e, per tale motivo, non trovava applicazione la sanzione di cui all'art. 9, co. 1-*quinquies*, la quale non contempla, tra i casi di applicazione della fattispecie, la sussistenza dell'esercizio provvisorio.

1.4. Nell'atto introduttivo del ricorso si afferma altresì che il gruppo consiliare PD ha ricevuto, dal Consiglio Regionale, e correttamente impiegato, il contributo pubblico direttamente finalizzato all'assunzione del personale, destinandolo allo svolgimento delle funzioni pubbliche proprie del gruppo medesimo. Sottolineando come di tali attività benefici anche lo stesso Consiglio Regionale, da ciò discenderebbero l'irragionevolezza e l'ingiustizia della

dichiarazione di irregolarità del rendiconto, dovendo il disciolto gruppo consiliare PD (della XII legislatura) restituire le somme ricevute al Consiglio regionale, allorquando lo stesso Consiglio Regionale aveva attribuito dette somme per l'assunzione del personale usufruendo dell'apporto fornito dal gruppo consiliare.

Viene messa in evidenza, al riguardo, la circostanza secondo cui, in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata, l'art. 1, co. 11 del D.lgs. 174/2012 non può applicarsi in modo incondizionato, allorquando, in capo al gruppo consiliare, si sia radicato un legittimo affidamento circa il corretto impiego delle somme ricevute e le stesse siano state correttamente impiegate e contabilizzate per lo specifico fine a cui erano destinate, pena la violazione dei criteri costituzionali di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

La parte ricorrente chiede che, nel caso in cui questa Corte adita dovesse ritenere il rendiconto non regolare e, al contempo, ritenere di non poter parametrare l'obbligo restitutorio, previsto dall'art. 1, co. 11 del D.lgs. n. 174/2012, in ragione della colpa posta in capo al gruppo consiliare e del beneficio ottenuto dal Consiglio Regionale derivante dall'assunzione dei collaboratori, sia sollevato incidente di costituzionalità dell'art. 1, co. 11, citato, per la violazione del criterio di ragionevolezza, del principio di proporzionalità e del principio di buon andamento della P.A *ex* art. 97 Cost.

Conclude la ricorrente chiedendo a queste SS.RR. di annullare, dichiarare nulli o riformare gli atti impugnati.

2. Si è costituita la Procura generale, con la memoria depositata in data 13 giugno 2024, ritenendo che la questione assorbente l'intera vicenda sia quella relativa all'applicabilità o meno del divieto assunzionale di cui all'art. 9, commi 1-*quinquies* e *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.

Da una prima lettura della disposizione, il prescritto divieto assunzionale risulterebbe intestato soltanto a carico dell'ente territoriale e, quindi, alla Regione e non anche al gruppo consiliare. Nel caso di specie occorre considerare le specificità della normativa che pone in capo agli enti territoriali, che siano in ritardo nell'adempimento dei prescritti obblighi, il divieto assunzionale in discorso.

Tra gli enti destinatari della misura di coercizione indiretta di cui all'art. 9, co. 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, la Sezione di controllo molisana ha ritenuto rientrassero anche i gruppi consiliari, in forza di un'interpretazione estensiva della categoria degli "*enti territoriali*", senza però considerare che, sotto il profilo giuridico, i gruppi consiliari costituiscono soggetti autonomi e distinti dalla Regione di cui pur fanno parte. Per quanto specificamente riguarda la potestà assunzionale, assume rilievo il disposto dell'art. 6, co. 5, della l.r. Molise n. 20 del 1991, il quale stabilisce che i contratti lavorativi stipulati dal gruppo consiliare non sono in alcun modo imputabili all'ente regionale, ancorché possano essere finanziati con fondi

pubblici, non senza considerare che, ai fini dello svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali in seno all'assemblea legislativa, i gruppi consiliari hanno più propriamente natura di formazioni associative svolgenti attività di tipo privatistico e non quella di articolazioni organizzative del Consiglio.

Da ciò consegue che l'operazione ermeneutica posta alla base della decisione della Sezione regionale, 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 (soggetto diverso dalla Regione) non può essere qualificata come interpretazione estensiva, dovendosi piuttosto ritenere che si tratti di una vera e propria interpretazione analogica, inammissibile in quanto estensiva rispetto ai casi che il legislatore ha considerato, con ciò violando i canoni ermeneutici stabiliti dall'art. 14 delle Preleggi.

Merita considerazione, inoltre, ad avviso della Procura, che il comportamento disciplinato dall'art. 9, co. 1-*quinquies*, riguarda l'adempimento di obblighi contabili rispetto ai quali i gruppi consiliari sono del tutto estranei, dal momento che questi non svolgono alcuna funzione nell'ambito del procedimento legislativo o amministrativo dell'approvazione del bilancio della Regione, essendo coinvolti esclusivamente, oltre agli uffici amministrativi dell'ente, la Giunta, le Commissioni consiliari e il Consiglio regionale.

In conclusione, la Procura generale, alla luce delle considerazioni esposte, chiede che il ricorso venga accolto.

3. All'udienza pubblica del 26 giugno 2024, gli avvocati Salvatore Di Pardo e Andrea Latessa, per la parte ricorrente, hanno 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. Di Pardo ha insistito per un'interpretazione restrittiva dei soggetti a cui è applicabile l'art. dell'art. 9, commi 1-*quinquies*, 1-*sexies*, 1-*septies*, 1-*octies* del d.l. n. 113/2016 convertito in l. n. 260/2016, che preclude nel novero i gruppi consiliari, in quanto privi di funzioni nel processo di formazione del bilancio ed aventi natura di associazioni privatistiche. L'avv. Latessa ha, altresì, evidenziato che l'interpretazione fornita dai magistrati della Sezione di controllo non risulta compatibile con una lettura costituzionalmente orientata della norma *de qua*, come evidenziato dalla giurisprudenza contabile e costituzionale.

Il v.P.g. Sabrina D'Alesio, riportandosi alle conclusioni depositate agli atti, ha ribadito la tassatività dell'elenco dei soggetti tenuti all'applicazione della norma contestata, nonché la conseguente non corretta applicazione della predetta normativa ai gruppi consiliari.

Nella pubblica udienza del 26 giugno 2024, udita pertanto la relazione del relatore e le conclusioni delle parti costituite e presenti, la causa veniva trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il ricorso è fondato.

1. La parte ricorrente lamenta la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 9 commi 1-*quinquies*, 1-*sexies*, 1-*septies*, 1-*octies* del d.l. n.

113/2016 convertito in l. n. 260/2016.

Il ricorrente afferma nella sua difesa che la Sezione territoriale avrebbe fornito un'interpretazione erronea della sanzione di cui all'art. 9, co. 1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016, disposizione avente natura eccezionale che, in quanto restrittiva dell'autonomia organizzativa dell'ente, escluderebbe un'interpretazione analogica come quella fornita dalla Sezione, la quale ha esteso ai gruppi consiliari il vincolo ai limiti assunzionali. Un significato estensivo alla norma, sostenendone l'applicazione anche ai gruppi consiliari, porrebbe un contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost. per l'impossibilità per i gruppi di esercitare le funzioni loro attribuite.

2. Il motivo di ricorso merita in particolare accoglimento per quanto di seguito rilevato.

La norma in esame dispone che *“In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di*

somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo. Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale nonché lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei comuni delle isole minori con popolazione fino a 10.000 abitanti, ove nell'anno precedente è stato registrato un numero di migranti sbarcati superiore almeno al triplo della popolazione residente, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia. ((Il divieto di cui al presente comma non si applica alle assunzioni a tempo indeterminato previste dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162.)

I gruppi consiliari, tra cui anche l'odierno ricorrente, non rientrano tra i soggetti qualificabili come enti territoriali sanzionabili dalla disciplina in esame.

I gruppi consiliari costituiscono infatti soggetti autonomi e distinti rispetto alla Regione di cui fanno parte. Essi sono stati qualificati dalla giurisprudenza costituzionale come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentt. n. 187 del 1990 e n.

1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sent. n. 1130 del 1988).

Pur rientrando nel novero dei soggetti riconducibili ai precetti inerenti i principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost, una lettura estensiva degli enti territoriali destinatari del divieto assunzionale imposto dall'art. 9, co. 1-*quinquies*, d.l. 113/2016, comprensiva anche di gruppi consiliari, vanificherebbe la *ratio* sottesa a predetta disposizione.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 10/SEZAUT/2020/QMIG, ha evidenziato 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”*.

Nel caso di specie, è agevole rilevare l'inoperatività della norma ai gruppi consiliari, stante la preclusione imposta dall'art. 14 delle preleggi del Codice civile, che ne 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.

L'interpretazione restrittiva della disposizione in esame risulta altresì conforme ad una lettura costituzionalmente orientata dell'autonomia finanziaria e legislativa delle Regioni e delle funzioni pubbliche dei gruppi consiliari (C. cost. n.39/2014) e della stessa legislazione molisana in tema di assunzioni del personale in capo ai gruppi consiliari.

Il motivo di ricorso va, pertanto, accolto.

3. I rimanenti motivi di ricorso possono considerarsi assorbiti.

4. La regolazione delle spese di lite segue l'art. 31 del c.g.c.

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 26 giugno 2024.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Tiziano TESSARO

Giovanni COPPOLA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 1° agosto 2024.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente