



Sentenza n. 11 /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
Antonietta BUSSI	Consigliere
Daniele BERTUZZI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Maria Rita MICCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere (relatrice)
Giovanni GUIDA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 827/SR/RGC proposto nell'interesse di Donato Toma in proprio e quale legale rappresentante p.t. del gruppo consiliare regionale costituito in Consiglio Regionale Molise nella XII legislatura denominato "*Toma Presidente*", rappresentato e difeso, giusta procura speciale, dall'avv. Giacomo Papa (C.F. PPAGCM73E05A783M), ed elettivamente domiciliato presso lo studio del difensore in Bojano, via Calderari n. 163, con indirizzo PEC papa@pec.giallonardipapa.com, per l'annullamento della

deliberazione n. 40/2024/FRG del 24 aprile 2024 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, con la quale il rendiconto presentato dal Gruppo consiliare "*Toma Presidente*" per l'anno 2023 è stato dichiarato irregolare, nonché, per quanto di ragione, della deliberazione n. 26/2024/FRG del 12 marzo 2024, con la quale la medesima Sezione ha fissato i criteri di valutazione dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2023.

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 25 settembre 2024, con l'assistenza del segretario d'udienza dott. Federico Cecconi, la relatrice cons. Beatrice Meniconi, l'avv. Giacomo Papa, ed il Pubblico ministero v.P.g. Alfio Vecchio.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Donato Toma, in proprio e quale legale rappresentante p.t. del gruppo consiliare regionale costituito in seno al Consiglio Regionale Molise nella XII legislatura denominato "*Toma Presidente*", con ricorso ritualmente notificato in data 24 maggio 2024 e depositato in data 28 maggio 2024 presso la segreteria di queste Sezioni Riunite, ha impugnato:

- la deliberazione n. 40/2024/FRG del 24 aprile 2024, notificata in data 26 aprile 2024, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Molise di questa Corte, ha dichiarato irregolare il rendiconto

presentato dal gruppo consiliare "*Toma Presidente*" relativamente all'ultimo periodo della XII legislatura regionale del Molise (dal 1° gennaio 2023 al 23 luglio 2023), per la violazione del divieto assunzionale di cui all'art 9, commi 1-*quinquies* e 1-*sexies*, del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, con conseguente obbligo per il gruppo di restituire l'importo di € 6.174,75 (oltre oneri accessori);

- e, per quanto di ragione ed interesse, la precedente deliberazione n. 26/2024/FRG depositata in data 12 marzo 2024, con la quale l'anzidetta Sezione regionale ha fissato, in via preventiva, i criteri di valutazione dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2023, introducendo tra le linee guida cui si sarebbe attenuta nella valutazione dei rendiconti dei gruppi, al punto "4.3", quale ulteriore parametro di valutazione, il rispetto del divieto imposto dall'art. 9, co. 1-*quinquies*, del d.l. n. 113 del 2016.

Il ricorrente ha specificato che con la deliberazione n. 40/2024/FRG, la Sezione regionale di controllo per il Molise ha ravvisato l'irregolarità del rendiconto con riferimento alle spese sostenute dal gruppo consiliare per due rapporti di lavoro subordinato: uno costituito con un primo dipendente in data 1° febbraio 2023 e poi prorogato in data 31 marzo 2023, l'altro, già in essere con un secondo dipendente, prorogato in data 31 marzo 2023, per una spesa totale di € 6.174,75, che, seppure astrattamente sostenibile dal gruppo consiliare, non avrebbe potuto, nel caso in esame, essere sborsata per la vigenza della sanzione prevista dall'art. 9,

commi 1-*quinquies* e 1-*sexies*, del d.l. n. 113 del 2016, ovvero del divieto assunzionale derivante dalla mancata approvazione da parte della Regione Molise nel periodo di riferimento del bilancio di previsione 2023-2025, del rendiconto 2022 e del bilancio consolidato 2022, nonostante la scadenza dei rispettivi termini.

Secondo la Sezione regionale il divieto di assunzione del personale, di carattere sanzionatorio e letteralmente riferito al solo ente territoriale Regione, sarebbe applicabile, in forza di un'interpretazione estensiva del dettato normativo, anche nei confronti dei gruppi consiliari, in quanto mere articolazioni organizzative e contabili del Consiglio regionale nella loro attività pubblica ed istituzionale in seno al medesimo, con conseguente nullità dei contratti di lavoro stipulati durante la vigenza della sanzione, ai sensi dell'articolo 1418 del codice civile, in quanto contrari a norme imperative di espresso divieto.

Il ricorrente ha dunque censurato le deliberazioni ritenute illegittime n. 40/2024/FRG e n. 26/2024/FRG della Sezione regionale di controllo del Molise, per i seguenti motivi.

a) *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 1, 9 e 10, del d.l. n. 174 del 2012 e delle disposizioni costituzionali in esso richiamate, nonché del dpcm 21 dicembre 2012 e degli artt. 4, 6 e 8 della l.r. Molise n. 20 del 1991 e s.m.i.”.*

Secondo il ricorrente la Sezione regionale di controllo avrebbe travalicato i limiti e l'oggetto del controllo afferente ai rendiconti dei gruppi consiliari, previsti dalle epigrafate disposizioni normative.

La Sezione di controllo, infatti, una volta acclarata la regolarità e veridicità delle spese sostenute dal gruppo consiliare per gli indicati contratti di lavoro subordinato, non avrebbe potuto entrare nel merito dei singoli contratti al fine di valutarne la validità, sconfinando così nel controllo di legittimità *ex post* sui singoli atti.

b) *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 9, commi 1 quinquies e 1 sexies, del d.l. n. 113 del 2016 anche in relazione all’art. 21 dello Statuto della Regione Molise, agli artt. 4 e 6 e 7 della l.r. Molise n. 20 del 1991 e alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118 del 2011”.*

Ad avviso del ricorrente le disposizioni di cui all’art. 9, commi 1-*quinquies* e 1-*sexies* del d.l. n. 113 del 2016, destinate agli “enti territoriali”, non troverebbero applicazione nei confronti dei gruppi consiliari, in quanto, a prescindere dalla natura pubblica o privata dei medesimi, non sarebbero qualificabili come organi interni della Regione non sussistendo tra i due il rapporto di immedesimazione organica, né potrebbero applicarsi estensivamente le norme di carattere sanzionatorio che prevedono divieti assunzionali, senza ledere i precetti costituzionali.

c) *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 1418 codice civile”.*

Per il ricorrente l’eventuale violazione del divieto imposto dall’art. 9, co. 1-*quinquies*, del d.l. n. 113 del 2016 non determinerebbe la nullità del contratto di lavoro stipulato per violazione di una norma imperativa, trattandosi di una mera norma “di azione” di contabilità pubblica la cui violazione potrebbe determinare al più responsabilità, ma non anche nullità negoziali.

Il ricorrente ha concluso chiedendo a queste SS.RR. di:

1. annullare e/o dichiarare illegittima e/o priva di effetti la deliberazione della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Molise n. 40/2024/FRG, depositata in data 24 aprile 2024, nella parte in cui ha dichiarato l'irregolarità del rendiconto del gruppo consiliare "*Toma Presidente*" per l'anno 2023, nonché, per quanto di ragione, la deliberazione della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Molise n. 26/2024/FRG, depositata in data 12 marzo 2024, nella parte in cui, approvando i criteri di orientamento per la valutazione della regolarità del rendiconto dei gruppi, ha ritenuto sindacabile in sede di controllo la legittimità dei contratti di lavoro stipulati e applicabile ai gruppi consiliari il divieto assunzionale di cui all'art. 9, co. 1-*quinquies*, del d.l. n. 113 del 2016;

2. accertare e dichiarare la regolarità del rendiconto del gruppo consiliare "*Toma Presidente*" per l'anno 2023.

Con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese del giudizio, comprensive di rimborso forfettario, cpa ed iva.

2. La Procura generale si è costituita, con memoria depositata in data 12 settembre 2024 e, dopo aver riassunto i fatti di causa, ha evidenziato che la questione assorbente, con riferimento ad entrambe le delibere impugnate, sarebbe quella relativa all'applicabilità o meno del divieto assunzionale di cui all'art. 9, commi 1-*quinquies* e *sexies*, del d.l. n. 113/2016, conv. in l. n. 160/2016 ai gruppi consiliari.

In dettaglio, per l'Organo requirente la citata normativa prevederebbe

un divieto di assunzione di personale valevole solamente nei confronti degli enti territoriali in ritardo nell'adempimento dei prescritti obblighi contabili, ovvero per non avere tempestivamente approvato il bilancio previsionale, il rendiconto e il consolidato, e per la mancata trasmissione dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche.

Non potrebbe dunque condividersi la tesi sostenuta dalla Sezione molisana per cui, in forza di una interpretazione estensiva della categoria degli "enti territoriali", sarebbero destinatari del divieto assunzionale anche i gruppi consiliari, in quanto soggetti autonomi e distinti dalla Regione, di cui pur sempre fanno parte.

Con specifico riferimento alla potestà assunzionale, assumerebbe rilievo la normativa regionale, contenuta nell'art. 6, co. 5, della l.r. Molise n. 20 del 1991, per la quale "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 (art. 3 l.r. Molise cit.)".

Ad avviso della Procura generale quindi l'aver ricompreso nell'alveo degli "enti territoriali" – cui direttamente si riferisce il divieto di assunzione imposto dalla normativa in discorso – anche i gruppi

consiliari, non sarebbe il frutto di una interpretazione estensiva della normativa, ma di una vera e propria interpretazione analogica, in violazione dei canoni ermeneutici stabiliti dall'art. 14 delle Preleggi. Inoltre, per la Procura generale, l'art. 9, co. 1-*quinqies*, di cui si discute, prevederebbe obblighi contabili rispetto ai quali i gruppi consiliari sarebbero del tutto estranei, dal momento che questi non svolgerebbero alcuna funzione nell'ambito del procedimento legislativo o amministrativo di approvazione del bilancio della Regione, essendo coinvolti esclusivamente, oltre agli uffici amministrativi dell'ente, la Giunta, le Commissioni consiliari e il Consiglio regionale.

Richiamando la più recente giurisprudenza di queste SS.RR. su casi analoghi, la Procura generale ha concluso per l'accoglimento del ricorso, con richiesta di compensazione delle spese.

3. All'udienza pubblica del 25 settembre 2024, dopo la relazione della relatrice, l'avv. Giacomo Papa, per la parte ricorrente, si è riportato alle argomentazioni prospettate nel ricorso introduttivo.

Il v.P.g. Alfio Vecchio, dopo aver richiamato i precedenti di questa Sezione nella materia oggetto di causa, ha insistito per l'accoglimento del secondo motivo di ricorso.

All'esito della discussione, la causa è stata dunque trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. L'odierno Collegio è chiamato a valutare l'applicabilità ai gruppi consiliari costituiti in seno al Consiglio

regionale della Regione Molise della normativa contenuta nell'art. 9, commi 1-*quinquies* e 1-*sexies*, del d.l. n. 113/2016 convertito in l. n. 160/2016.

Ad avviso del ricorrente la Sezione regionale di controllo del Molise, nelle delibere impugnate, non avrebbe correttamente applicato la citata normativa, estendendo, in via analogica, il divieto di assunzione di personale - ivi previsto quale sanzione per i soli enti territoriali inadempimenti all'obbligo di tempestiva approvazione dei documenti contabili - anche ai gruppi consiliari costituiti in seno al Consiglio regionale, soggetti giuridici tuttavia muniti di personalità autonoma e distinta rispetto alla Regione.

Il motivo di censura appena accennato, che risulta assorbente rispetto agli altri, merita accoglimento.

L'articolo 9, co. 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, come convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160 e s.m.i. prevede infatti 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."

La piana lettura della norma evidenzia che tra i destinatari della medesima non compaiono i gruppi consiliari, non potendo annoverarsi questi ultimi tra gli enti territoriali, contemplati dal legislatore quali uniche formazioni alle quali applicare il divieto di assunzione di personale nel caso di ritardo nell'approvazione dei documenti contabili, né potendosi estendere la previsione normativa

oltre i casi espressamente indicati.

I gruppi consiliari, infatti, non possono considerarsi nemmeno in senso lato "enti territoriali", trattandosi di soggetti autonomi e distinti dall'ente territoriale regionale, pur essendo costituiti in seno all'organo consiliare regionale. La Corte costituzionale li ha, in particolare, qualificati quali organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sent. 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). Peraltro, l'art. 9 qui in esame ha inteso realizzare una forma di coercizione indiretta proprio nei confronti degli enti territoriali che si sono resi inadempimenti per la non corretta osservanza dei prescritti obblighi contabili, inquadrabili nel cd. "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, co. 3, della Costituzione) e allo stesso tempo posti a tutela diretta del precetto dell'equilibrio di bilancio (art. 97, co. 1, della Costituzione), enucleando un divieto assoluto di assunzione di personale, che non è, per ciò stesso, suscettibile di estensione oltre i casi contemplati dalla norma.

2. In proposito, occorre rilevare, la Sezione delle Autonomie di questa Magistratura contabile ha osservato: *"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" (v. deliberazione n. 10/SEZAUT/2020/QMIG).

Queste stesse Sezioni Riunite, con due recentissime pronunce che ad avviso di questo Collegio meritano qui piena conferma, hanno affermato che *"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 avvalorava 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" (Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenze n. 9 e n. 10 depositate in data 1° agosto 2024).

Per gli anzidetti motivi ne deriva, conclusivamente, che, in accoglimento del secondo motivo di censura, da considerare assorbente rispetto agli altri, il ricorso deve essere accolto.

3. Le spese di lite, in considerazione della novità della questione trattata (gli stessi precedenti appena citati, si osserva, sono successivi alla proposizione dell'odierno gravame) sono compensate tra le parti, ai sensi dell'art. 31, terzo comma, del c.g.c.

P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso.

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 25 settembre 2024.

LA RELATRICE

IL PRESIDENTE

Beatrice MENICONI

Piergiorgio DELLA VENTURA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 17 ottobre 2024.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente