



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 (relatore)
Maria Rita MICCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere
Giovanni GUIDA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 830/SR/RGC proposto nell'interesse di Romagnuolo Aida, in proprio e quale legale rappresentante p.t. del gruppo consiliare costituito nella XII legislatura del Consiglio regionale Molise, denominato "Lega Salvini Molise" avverso la deliberazione n. 51/2024/FRG della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, con la quale è stato dichiarato irregolare il rendiconto del gruppo ricorrente relativo

all'anno 2023 (dal 1° gennaio al 23 luglio), con conseguente obbligo di restituzione.

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 ed alla presenza dell'avv. Alfredo Ricci per la parte ricorrente e del v.P.g. Attilio Beccia per la Procura generale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso ritualmente notificato, e depositato in data 29 maggio 2024 presso la segreteria di queste Sezioni riunite, la sig.ra Aida Romagnuolo, in proprio e in qualità di legale rappresentante del gruppo consiliare "Lega Salvini Molise", ha impugnato la deliberazione n. 51/2024/FRG del 24.04.2024 (Prot. 840) con la quale la Sezione regionale di controllo per il Molise dichiarava irregolare il rendiconto del gruppo consiliare per l'anno 2023 (e più precisamente dal 1° gennaio al 23 luglio) con conseguente obbligo per il gruppo di restituire l'importo di € 15.264,44 (oltre oneri accessori).

La parte ricorrente ha contestato le censure della Sezione regionale di controllo, mediante la formulazione di tre motivi: nullità e/o illegittimità per difetto di attribuzione e/o incompetenza assoluta e/o per violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 9, 10, 11, 12 del d.l. 174/2012; l'illegittimità e falsa applicazione dell'art. 9,

commi 1 *quinquies* e *sexies*, del d.l. 113/2016 in combinato disposto con l'art. 114 Cost. e l'art. 2 D.lgs. n. 267/2000 e con gli artt. 12 e 14 delle preleggi, violazione e falsa applicazione della l.r. n. 10/1991 e ss.mm.ii. – eccesso di potere – violazione e falsa applicazione del d.l. n. 174/2012; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 l. n. 689/1981, dell'art. 25 Cost., degli artt. 6 e 7 CEDU – violazione del principio di compensazione.

1.1. Il ricorrente afferma, in primo luogo, che la Sezione territoriale avrebbe esorbitato i limiti della propria funzione di controllo come normativamente delineati: l'art. 1, co. 11, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche nella l. n. 213/2012, infatti, attribuirebbe alla Sezione in discorso solo la competenza a verificare la conformità dei rendiconti medesimi alle indicazioni dettate dall'art. 1 d.l. cit., e, quindi, ai criteri contenuti nelle Linee guida, come approvate con DPCM 21/12/2012, non anche il compito di verificare la generale legittimità delle attività compiute dai gruppi consiliari e che abbiano comportato l'utilizzazione delle risorse trasferite dal Consiglio regionale. Inoltre, a parere dell'impugnante nessuna irregolarità è stata ravvisata nel rendiconto del Gruppo consiliare in discorso, trattandosi di contratti di lavoro regolarmente stipulati/prorogati ed eseguiti.

1.2. La parte ricorrente sostiene che la Sezione territoriale avrebbe fornito un'interpretazione non corretta della locuzione “enti locali” di cui all'art. 9, co. 1-*quinquies*, d.l. 113/2016, attribuendo un significato estensivo della norma e sostenendo che i gruppi consiliari abbiano

una natura ibrida, implicante, nell'esercizio di attività propriamente "politiche" (es. predisposizione di proposte di legge, interrogazioni, interpellanze, mozioni), la considerazione di tali soggetti come mere associazioni non riconosciute e, in quanto tali, non riconducibili al concetto di organi del Consiglio regionale e pertanto libere di effettuare spese di personale con i soli limiti normativi sopra evidenziati.

1.3. Il ricorrente precisa, inoltre, che la delibera impugnata sarebbe viziata per violazione del principio di legalità in materia sanzionatoria (v. art. 1 l. n. 689/1981) per l'applicazione analogica, resa dalla Sezione regionale di controllo, ai gruppi consiliari regionali del divieto ex art. 9, co. 1-*quinquies*, *sexies*, *septies*, *octies*, del d.l. n. 113/2016, convertito in l. n. 260/2016. La disposizione, avente natura eccezionale, 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.

1.4. Nell'atto introduttivo del ricorso si afferma altresì che, per giurisprudenza contabile, il divieto assunzionale di cui al più volte richiamato art. 9, co. 1-*quinquies*, non troverebbe applicazione durante la vigenza dell'esercizio provvisorio ex art. 43 d.lgs n. 118/2011, autorizzato con l.r. n. 25/2022, dal 1° gennaio al 30 aprile 2023. I cinque contratti di lavoro e i due atti di proroga di precedenti contratti

sono stati tutti regolarmente sottoscritti nel periodo in questione. La stessa Corte molisana avrebbe poi, nel quinquennio dal 2018 al 2023, sempre autorizzato con legge l'esercizio provvisorio, stante la mancata approvazione nei termini del bilancio di previsione pluriennale, ed i gruppi consiliari avrebbero, contestualmente e per ogni annualità, provveduto ad impiegare le risorse destinate alla stipula e alla gestione di contratti di lavoro e di consulenza a supporto delle rispettive attività. L'istituto della proroga, infine, non sarebbe comunque riconducibile semanticamente al concetto di "procedure assunzionali" ex art. 9, co. 1, d.l. citato.

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 5 settembre 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, convertito 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-*quinqüies*, 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 25 settembre 2024, l'avv. Alfredo Ricci, per la parte ricorrente, ha fatto rinvio alle argomentazioni contenute nel ricorso introduttivo, ribadendo, nelle conclusioni, l'annullamento della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo.

Il v.P.g. Attilio Beccia, 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 già menzionata normativa ai gruppi consiliari.

Nella pubblica udienza del 25 settembre 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 ai 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-*quinqies*, d.l. 113/2016, comprensiva anche di gruppi consiliari, vanificherebbe la *ratio* sottesa alla citata 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, co. 2, c.g.c.

P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, 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.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Tiziano TESSARO

Piergiorgio DELLA VENTURA

F.to digitalmente

F.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 27 novembre 2024.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

F.to digitalmente