Sentenza n. 33/2024/RGC

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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. 831/SR/RGC proposto nell'interesse del gruppo consiliare costituito nella XII legislatura del Consiglio regionale Molise, denominato "Forza Italia - Berlusconi" avverso la deliberazione n. 49/2024/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 nonché avverso ogni altro atto, accertamento e provvedimento precedente comunque presupposto e connesso con la richiamata deliberazione.

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. Marco Marinelli per la parte ricorrente e del v.P.g. Luigi D'Angelo per la Procura generale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso ritualmente notificato, e depositato in data 30 maggio 2024 presso la segreteria di queste Sezioni riunite, il gruppo consiliare "Forza Italia – Berlusconi", in persona del capogruppo sig. Di Baggio Roberto, ha impugnato la deliberazione n. 49/2024/FRG del 18.04.2024 con la quale la Sezione regionale di controllo per il Molise dichiarava irregolare il rendiconto del gruppo consiliare per l'anno 2023 con conseguente obbligo per il gruppo di restituire l'importo complessivo di € 3.831,85, oltre oneri accessori, di cui € 3.592,38 quale somma utilizzata dal gruppo nella retribuzione di contratti lavorativi stipulati in costanza del divieto di cui all'art. 9, commi 1-*quinquies*, 1-*sexies*, 1-*septies* e 1-*octies*, d.l. n. 113/2016 convertito nella l. n. 260/2016, e la residuale somma di € 239,47 utilizzata dal gruppo per il versamento di sanzioni conseguenti al

ritardato versamento di oneri previdenziali spettanti ai dipendenti del gruppo medesimo.

La parte ricorrente ha contestato le censure della Sezione regionale di controllo, mediante la formulazione di due motivi: erroneità della deliberazione n. 49/2024/FRG della Sezione regionale di controllo del Molise in ordine alla ritenuta applicazione ai gruppi consiliari regionali del divieto/sanzione di cui all'art. 9, commi 1 *quinquies*, 1 *sexies*, 1 *septies* e 1 *octies*, d.l. n. 113/2016 convertito nella l. n. 260/2016; erroneità della deliberazione n. 49/2024/FRG della Sezione regionale di controllo del Molise in ordine alla ritenuta e dichiarata non rendicontabilità dell'importo di € 239,47 pagato dal gruppo a titolo di sanzioni e spese postali relative al ritardato versamento di oneri contributivi in scadenza al 16.01.2023.

1.1. Il ricorrente afferma, in primo luogo, che l'interpretazione estensiva posta alla base della decisione della Sezione regionale, paventa che si tratti – piuttosto – di un'inammissibile interpretazione analogica dell'ambito di applicazione della sanzione prevista dall'art. 9, co. 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, con conseguente violazione 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*". Contrariamente considerando, si giungerebbe a porre il disposto normativo in contrasto con i precetti costituzionali di cui agli artt. 117 e 119 Cost, poiché, non potendo assumere personale, i Consigli regionali sarebbero posti nella più completa impossibilità di svolgere

le funzioni pubbliche loro attribuite.

1.2. La parte ricorrente sostiene che gli oneri contributivi relativi al mese di dicembre 2022 in scadenza al 16.01.2023, mancando alla data di scadenza delle risorse finanziarie a copertura in quanto la struttura regionale non aveva ancora provveduto a disporre l'accredito dei fondi previsti per legge, ha comportato il dover optare se provvedere al pagamento dei compensi dei lavoratori o effettuare il versamento all'INPS. Presso il gruppo consiliare si è ragionevolmente optato per il tempestivo pagamento nei confronti dei lavoratori, con la conseguenza che agli oneri contributivi si è potuto far fronte solo quando sono stati accreditati i fondi, dovendo comunque attendere che l'INPS provvedesse all'inoltro di un nuovo F24 comprensivo di interessi e sanzioni.

2. Si è costituita la Procura generale con memoria depositata in data 9 settembre 2024, ritenendo fondata la prima questione, 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-*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 venga accolto il primo motivo di ricorso, ritenendo invece infondata la seconda censura, avendo avuto il gruppo la possibilità di versare, entro la data di scadenza del 16 gennaio 2023, i contributi dovuti e dovendo, pertanto, essere imputato proprio al gruppo medesimo l'inadempimento *de quo*.

3. All'udienza pubblica del 25 settembre 2024, l'avv. Marco Marinelli, 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. Luigi D'Angelo, 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.

Quanto al mancato versamento all'INPS, ha precisato che la circostanza relativa al versamento effettuato nel dicembre 2022 non è in contestazione, imputando probabilmente ad un refuso, l'indicazione della data del 2 dicembre 2023 nella memoria di parte ricorrente.

Ha chiesto, quindi, l'accoglimento del primo motivo di ricorso, ritenendo invece infondata la seconda censura.

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 suddetti 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 essi 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 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 medesimi gruppi consiliari.

Il motivo di ricorso va, pertanto, accolto.

3. Quanto al secondo motivo di ricorso, concernente la contestazione della delibera n. 49/2024/FRG della Sezione regionale di controllo del

Molise nella parte in cui ha dichiarato la non rendicontabilità della somma pagata dal gruppo a titolo di sanzioni e spese postali relative al ritardato versamento di oneri contributivi in scadenza al 16 gennaio 2023, dalle risultanze istruttorie è emerso che al momento della scadenza dei termini per il pagamento, non vi era liquidità a sufficienza, come risultante dall'estratto conto del primo trimestre 2023. Ivi, infatti, risulta che alla data del 31.12.2022 il saldo era pari ad € 1.760,20 e che il primo accredito effettuato dal Consiglio regionale, pari ad € 11.721,00, è avvenuto solo in data 30 gennaio 2023: pertanto, alla data di scadenza del pagamento degli oneri previdenziali (16.01.2023), per un importo superiore a € 5.000,00, non vi era sufficiente capienza.

Parimenti è risultato che, non appena ricevuto il bonifico dall'organo consiliare, il pagamento è stato effettuato con ravvedimento operoso.

Il motivo di ricorso va, pertanto, accolto.

4. I rimanenti motivi di ricorso possono considerarsi assorbiti.

5. La regolazione delle spese di lite segue l'art. 31, co. 2 del 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