



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Deliberazione n. 124 /2015/FRG

composta dai seguenti magistrati:

Presidente f.f.	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Primo Referendario	D.ssa Rossella Bocci	
Primo Referendario	D.ssa Innocenza Zaffina	Relatore
Referendario	Dr. Francesco Sucameli	

a seguito della camera di consiglio del giorno 20 aprile 2015, ha adottato la seguente deliberazione:

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n.131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

VISTO il r.d. 12 luglio 1934, n.1214, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n.14/DEL/2000 del 16 giugno 2000, come modificato con deliberazioni n. 2/DEL/2003 e n. 1/DEL/2004 delle Sezioni riunite, nonché con deliberazione n.229 dell'11 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, adottata ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n.244;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 12/SEZAUT/2013/QMIG del 5 aprile 2013 e n. 15/SEZAUT/2013/QMIG del 5 luglio 2013;

VISTO l'art. 1, commi 9-11, del decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, depositata il 6 marzo 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale - n. 12 del 12 marzo 2014;

VISTA la nota del Presidente del Consiglio Regionale della Campania prot. gen. 2015.0001696/P del 25 febbraio 2015 (acquisita al prot. di questa Sezione n. 1270 del 25 febbraio 2015) con cui è stato trasmesso il rendiconto per l'esercizio finanziario 2014, nonché gli atti ed i documenti ad esso allegati del Gruppo Consiliare "Misto" del Consiglio regionale della Campania, ai sensi dell'art. 1, comma 10, del suddetto decreto legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012;

VISTO il decreto n. 2 del 26 febbraio 2015 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania;

VISTA la deliberazione collegiale di "comunicazione" n. 28 del 13 marzo 2015 con la quale questa Sezione, rilevato ed esposto – allo stato degli atti, la mancata conformità del rendiconto alle prescrizioni stabilite dall'art. 1 del decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n.213, unitamente alla sussistenza delle carenze documentali, nonché delle esigenze istruttorie e delle necessità di chiarimenti, ha deliberato di darne comunicazione al Presidente del Consiglio Regionale della Campania, affinché venissero forniti gli opportuni chiarimenti e si corrispondesse alle esigenze di regolarizzazione;

VISTA la nota n. 112 del 9 aprile 2015, acquisita al prot. di questa Sezione n. 2233 del 10 aprile 2015, con cui sono stati trasmessi chiarimenti dal Presidente del Gruppo consiliare "Misto";

VISTA l'ordinanza n. 30/2015, con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per la Campania per le conseguenti determinazioni da assumere in camera di consiglio;

UDITO il relatore Primo Referendario d.ssa Innocenza Zaffina;

IN DIRITTO E IN FATTO

Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari intestato a questa Sezione trova il suo fondamento nell'art. 1, commi 9-11, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che disciplina il rendiconto di esercizio annuale dei predetti gruppi e la relativa articolazione, prevedendo che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (*"Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213"*).

Il controllo intestato alle Sezioni regionali della Corte dei conti è, quindi, un controllo sulla regolarità dei rendiconti di esercizio dei gruppi consiliari, finalizzato al "(...) *rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione Europea*" (sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014).

Quanto al contenuto del rendiconto, si prevede che lo stesso sia strutturato secondo le linee guida predisposte in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di "*assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati*" (articolo 1, comma 9, cit. d.l. 174/2012).

Con riferimento alla procedura del controllo, si prevede che "*Il rendiconto è trasmesso da ciascun gruppo consiliare al presidente del consiglio regionale. Entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il presidente della regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera, che è trasmessa al presidente del consiglio regionale, che ne cura la pubblicazione. In caso di mancata pronuncia nei successivi trenta giorni, il rendiconto di esercizio si intende comunque approvato. Il rendiconto è, altresì, pubblicato in allegato al conto consuntivo del consiglio regionale e nel sito istituzionale della regione.*" (articolo 1, comma 10, cit. d.l. 174/2012).

In relazione agli esiti del controllo, la normativa in materia prevede che: "*Qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al presidente del consiglio regionale una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. La comunicazione è trasmessa al presidente del consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato e sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione. L'omessa regolarizzazione di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate.*" (cit. art. 1, comma 11). "*L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue alla mancata trasmissione del rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 10, ovvero alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti.*" (cit., art. 1, comma 12).

Con riferimento alla "ratio" della normativa in materia e ai limiti e all'ambito del controllo, rileva, ancora una volta, la citata sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, nella

parte in cui si afferma che *“La disposizione censurata non risulta lesiva, alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, dei parametri costituzionali e statutari invocati dalle ricorrenti, posti a presidio dell’autonomia regionale, di cui il consiglio costituisce la principale espressione rappresentativa. Al riguardo, occorre premettere che il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell’utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell’effettivo impiego, senza ledere l’autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all’autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale. I parametri evocati dalle ricorrenti preservano un ambito competenziale rimesso a fonti di autonomia che non risulta in alcun modo lesa dall’introdotta tipologia di controlli che sono meramente “esterni” e di natura documentale. Da ciò segue l’infondatezza delle questioni”*.

Il controllo “esterno” e “documentale” della Corte dei conti deve, pertanto, assumere come principale parametro la conformità del rendiconto al d.P.C.m. 21 dicembre 2012 con il quale sono state recepite le “Linee guida”, deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Tale decreto, come ha precisato la Corte costituzionale *“risulta, invero, privo di contenuto normativo, limitandosi ad indicare i criteri e le regole tecniche volte a soddisfare quelle esigenze di omogeneità nella redazione dei rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari”*. Cionondimeno, *“dette esigenze di armonizzazione nella redazione dei documenti contabili sono strumentali a consentire la corretta raffrontabilità dei conti (tra le tante, sentenza n. 138 del 2013); ciò in quanto «la codificazione di parametri standardizzati» è funzionale a consolidare, sotto il profilo contabile, «le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica», inscindibilmente connessa alla «disciplina delle regole di natura contabile che nell’ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi» (ex plurimis, sentenze n. 309 e n. 176 del 2012; n. 52 del 2010)”*.

Alla luce di quanto sopra prospettato, i criteri interpretativi cui deve ispirarsi il controllo intestato alla Sezione regionale di controllo sono desumibili dalle richiamate linee guida. Rilevano, in proposito, le regole e i principi di seguito elencati: 1) principi di veridicità e correttezza; *“la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute”, “la correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge”* (articolo 1, d.P.C.m. 21 dicembre 2012); 2) divieto di commistione tra risorse dei gruppi e risorse a vario titolo riconducibili

all'esercizio di attività politica esterna al Consiglio regionale (articolo 1, comma 3, lett. b), c), d), cit. d.P.C.m.); 3) spese non rimborsabili con le risorse destinate al funzionamento dei gruppi; spese sostenute dal singolo consigliere nell'espletamento del proprio mandato e altre spese personali, spese per l'acquisto di strumenti di investimento finanziario, spese relative all'acquisto di automezzi (articolo 1, comma 6, cit. d.P.C.m.); 4) compiti attribuiti al Presidente del Gruppo Consiliare (sottoscrizione del rendiconto e attestazione di veridicità e correttezza di quanto ivi riportato), con conseguente assunzione di responsabilità (articolo 2, cit. d.P.C.m.); 5) adozione di un disciplinare interno che indichi le modalità di gestione delle risorse messe a disposizione dal Consiglio regionale e per la tenuta della contabilità (articolo 2, comma 3, cit. d.P.C.m.); 6) completezza della documentazione a corredo dei rendiconti (articolo 3, cit. d.P.C.m.); in particolare, *"per le spese relative al personale, qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, dovranno essere allegati il contratto di lavoro e la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi"* (cit. art. 3, comma 3); 7) obbligo di tracciabilità dei pagamenti (articolo 4, cit. d.P.C.m.).

Sempre in relazione alle conseguenze degli esiti del controllo, nello scrutinare la legittimità costituzionale dei commi 11 e 12 dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174/2012, la Corte costituzionale ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del comma 11, limitatamente al terzo periodo, il quale prevede che, in caso di riscontrate irregolarità da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato decada, per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale.

L'impugnato comma 11 avrebbe infatti introdotto *"una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue ex lege, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti (tra le tante, sentenza n. 179 del 2007).*

I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988). Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa, anche in ragione di marginali irregolarità contabili, pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati. Ne consegue la lesione degli evocati parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119

Cost.)". La Consulta ha, inoltre, affermato che "Le disposizioni impugnate, nella parte in cui disciplinano le modalità di svolgimento dei controlli della sezione regionale sui rendiconti di esercizio dei gruppi consiliari (...) rimangono nell'alveo tracciato dalla più volte richiamata giurisprudenza di questa Corte circa il necessario carattere dei suddetti controlli, a cui è riconducibile anche il controllo meramente documentale sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Anche il comma 11, ultimo periodo, nella parte in cui introduce l'obbligo di restituzione delle somme ricevute, in caso di accertate irregolarità in esito ai controlli sui rendiconti, sfugge alle censure delle Regioni ricorrenti.

Contrariamente alla sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse per il successivo esercizio annuale, l'obbligo di restituzione può infatti ritenersi anzitutto principio generale delle norme di contabilità pubblica. Esso risulta strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari.

Detto obbligo è circoscritto dalla norma impugnata a somme di denaro ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale, che vanno quindi restituite, in caso di omessa rendicontazione, atteso che si tratta di risorse della cui gestione non è stato correttamente dato conto secondo le regole di redazione del rendiconto. Ne consegue che l'obbligo di restituzione discende causalmente dalle riscontrate irregolarità nella rendicontazione. Conseguentemente – sulla base del suddetto nesso di causalità – l'obbligo di restituzione risulta riconducibile alla richiamata procedura di controllo legittimamente istituita dal legislatore".

Infine, nell'esercizio del presente controllo, rileva anche la normativa regionale. Ci si riferisce, in particolare, agli articoli 5 e 6 della legge regionale 24 dicembre 2012, n. 38 recante "Disposizioni di adeguamento al decreto- legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012", che introducono, rispettivamente, norme sul "tetto massimo per la spesa del personale dei gruppi consiliari" e norme sui contributi per le spese di funzionamento dei gruppi consiliari e sulle modalità di rendicontazione (modifiche all'art. 3 della legge regionale 5 agosto 1972, n. 6). In relazione alle spese per il personale, è da ultimo intervenuta la legge regionale n. 5 del 6 maggio 2013 (art. 1, commi 2 e 3). Alle predette norme, di rango legislativo, si aggiungono le seguenti disposizioni di carattere regolamentare: "Regolamento recante l'ordinamento amministrativo del Consiglio regionale", di cui alla delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 211 del 19 febbraio 2013, come modificata dalla successiva delibera n. 223 del 14 marzo 2013, con contestuale abrogazione della citata legge regionale n. 15/1989; Delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 236 del 16 maggio 2013 recante "Attuazione dell'art. 1, comma 2, legge finanziaria regionale 2013 e modifiche del Regolamento recante l'ordinamento Consiglio Regionale"; Delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 231 del 17 aprile 2014, recante "Disciplinare per la definizione delle modalità di utilizzo del

contributo per le spese del personale dei Gruppi in attuazione dell'arti, comma 2 legge regionale 5/2013: provvedimenti".

PREMESSO CHE

dalla verifica del rendiconto del Gruppo Consiliare "Misto", relativo all'esercizio 2014, trasmesso a questa Sezione in data 25 febbraio 2015 - in uno alla relativa documentazione - in allegato alla nota prot. n. 2015.0001696/P del 25 febbraio 2015, assunta, in pari data, al protocollo della Sezione medesima al n. 1270, sono emerse le irregolarità e le carenze documentali, nonché le esigenze istruttorie e le necessità di chiarimenti specificate nella richiamata deliberazione collegiale di "comunicazione" n. 28 del 13 marzo 2015; dall'esame della nota del Presidente del Gruppo consiliare "Misto" n. 112 del 9 aprile 2015, acquisita al prot. di questa Sezione n. 2233 del 10 aprile 2015, sono emerse le seguenti risultanze.

RILIEVI PRELIMINARI

- 1) Rilevato che la documentazione prodotta non risultava conforme ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, si rendeva necessario acquisire specifica dichiarazione, sottoscritta in originale da parte del Presidente del Gruppo, attestante la conformità agli originali di tutta la documentazione già trasmessa. In proposito, con la nota richiamata in premessa il Presidente del Gruppo provvedeva ad adempiere alla prescrizione sopra prospettata.
- 2) In relazione all'eventuale istituzione di un registro cronologico degli ordinativi di incasso e di pagamento, con la nota richiamata in premessa si precisava che: *"Con riguardo al registro cronologico degli ordinativi di incasso e di pagamento, si trasmette in copia conforme detto registro (All. n.2)".*

Alla luce di quanto sopra prospettato, i predetti rilievi preliminari risultano superati.

ENTRATE DISPONIBILI NELL'ESERCIZIO

- 3) Per quanto concerne la richiesta di precisazioni circa la **normativa applicata e la trasmissione del prospetto di liquidazione in base ai quali sono state determinate le somme complessivamente trasferite al Gruppo Consiliare**, nella nota richiamata in premessa è stato precisato che: *"le somme trasferite al Gruppo Consiliare Misto per le spese di funzionamento sono liquidate in base all'art. 6 della Legge regionale 24 dicembre 2012, n. 38 (Disposizioni di adeguamento al decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174) la quale stabilisce al comma 1 che " ... a decorrere dal 1° gennaio 2013, per le spese di funzionamento dell'attività di ciascun gruppo consiliare è liquidato, in rate mensili, un contributo fisso annuo complessivo pari ad euro 0,05 per abitante sulla base dell'ultima rilevazione annuale dell'Istat della popolazione residente." Si trasmette, poi, il prospetto di liquidazione di dette somme al Gruppo Misto da parte della Direzione Generale Bilancio Ragioneria e Status dei Consiglieri del Consiglio Regionale della Campania, il cui Direttore Generale è la dott.ssa Giovanna Donadio unitamente alle determine di liquidazione in copia conforme all'originale nn.52 del 31/12/2013, 12 del 07/04/2014, 14 del 15/05/2014, 15 del 11/06/2014, 20 del 08/07/2014, 22 del 05/08/2014, 23 del 08/09/2014, 29 del*

13/10/2014, 30 del 07/11/2014, 32 del 01/12/2014 (All. nn.3,4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13)".

PROSPETTO SOMME TRASFERITE PER SPESE DI FUNZIONAMENTO

Periodo	Contributo al Gruppo Misto	Atto amm.vo
competenze dic. 2013	€ 4.052,85	determina n. 52 Direz. Gen. Bilancio del 31/12/2013
gen-14	€ 1.621,13	" " " 12 " " "
feb-14	€ 810,57	" " " 12 " " "
mar-14	€ 810,57	" " " 12 " " "
apr-14	€ 810,57	" " " 12 " " "
mag-14	€ 810,57	" " " 14 " " "
giu-14	€ 810,57	" " " 15 " " "
Iug-14	€ 810,57	" " " 20 " " "
ago-14	€ 810,57	" " " 22 " " "
set-14	€ 810,57	" " " 23 " " "
ott-14	€ 1.432,00	" " " 29 " " "
nov-14	€ 1.621,14	" " " 30 " " "
dic-14	€ 1.621,14	" " " 32 " " " 01/12/2014
competenze	€ 12.779,97	
totale fondi trasferiti per	€ 16.832,82	

(fonte: allegato n. 3 alla nota nota del Presidente del Gruppo consiliare "Misto" n. 112 del 9 aprile 2015, acquisita al prot. di questa Sezione n. 2233 del 10 aprile 2015)

Il confronto tra le determine della Direzione Generale Bilancio e l'estratto conto corrente bancario ha fatto emergere la coincidenza tra le somme assegnate e quelle riscosse a valere sul medesimo conto corrente. È stata, altresì, verificata la conformità a norma del "quantum" delle entrate assegnate secondo le modalità di cui all'articolo 3, della legge regionale n. 7/1972 come modificato dalla legge regionale n. 38/2013.

- 4) Nella delibera richiamata in premessa si chiedevano chiarimenti circa le modalità di quantificazione e di trasferimento dei **fondi assegnati per le spese di funzionamento**. In proposito, nella richiamata nota è stato precisato che: "si trasmette in copia conforme all'originale la nota prot. 1204/A del 9 febbraio 2015 con cui la sottoscritta ha richiesto alla Direzione Generale Bilancio e Status dei Consiglieri certificazione attestante gli importi dei fondi trasferiti al Gruppo Misto per le spese di funzionamento e del personale per l'anno 2014 (riscontrata con nota prot. 349/P del 13/02/2015, già trasmessa a codesta Corte) (all. n.14). Inoltre, circa "la distinzione tra i fondi trasferiti per spese sostenute (o da sostenere) riferiti all'esercizio 2013 e quelli trasferiti per spese da sostenere nel 2014" si precisa che l'art. 1, comma 23, L.R. n.5/2013 autorizza i Gruppi consiliari a trasferire all'anno finanziario successivo i residui attivi risultanti a chiusura dell'esercizio finanziario annuale di ciascun gruppo e, pertanto alla voce "Spese di funzionamento del Gruppo Consiliare Misto" Anno 2014 si è provveduto ad indicare l'intero importo pari a €16.832,82, comprensivo dell'importo di competenza dell'anno 2013 (pari a €4.052,85 erogato nel corso del 2014) e l'importo di

competenza dell'anno 2014 (pari a € 12.779.97).

Si precisa, altresì, che non vi è alcuna normativa regionale disciplinante ipotesi e modalità di restituzione al Consiglio delle somme non spese nell'esercizio".

- 5) Per quanto concerne la richiesta di chiarimenti circa i **fondi "trasferiti" per spese di personale**, nella nota richiamata in premessa è stato precisato che: " (...) la normativa di riferimento per le spese di personale è data dalla L.R. n.5 del 6 maggio 2013 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania" che, all'art.1, comma 2, prevede "E' attribuita al Settore Amministrazione del Consiglio regionale la gestione delle procedure e la liquidazione ai beneficiari dei relativi contratti di cui al capitolo 5022 del bilancio del Consiglio regionale, nei limiti dell'articolo 5 della legge regionale 9 ottobre 2012, n. 29 (Legge di semplificazione del sistema normativo regionale — Abrogazione di disposizioni legislative e norme urgenti in materia di contenimento della spesa)". Al riguardo si trasmettono in copia conforme all'originale le determine nn. 342 del 3/10/2014, 372 del 23/10/2014 e 434 del 3/12/2014 del Dipartimento Segreteria generale Amministrativa — Direzione Generale Amministrazione e Personale del Consiglio Regionale, aventi tutte ad oggetto: "Budget assegnato ai Gruppi Consiliari per il personale in posizioni di distacco, comando e collaborazione con contratti di diritto privato. Rideterminazioni". (All. nn.15, 16, 17).

Si precisa che si è ritenuto indicare nel Rendiconto redatto ai sensi del DPCM del 21.12.2012 nella parte "Entrate disponibili nell'esercizio" al punto 2) l'importo di €167.803,00 (Fondi trasferiti per le spese di personale), sebbene tali fondi, come già indicato nella relazione illustrativa (già trasmessa) non siano "transitati" nel conto corrente del Gruppo. Ha condotto a tale opzione ermeneutica il combinato disposto delle disposizioni legislative ed amministrative vigenti da cui emerge quanto appresso:

- a) l'art. 1, comma 2, L.R. n.5/2013 prevede, come già detto, l'attribuzione al Settore Amministrazione del Consiglio regionale la gestione delle procedure e la liquidazione ai beneficiari dei relativi contratti di cui al capitolo 5022 del bilancio del Consiglio regionale;
- b) l'art.5 del "Disciplinare per la definizione delle modalità di utilizzo del contributo per le spese di personale dei Gruppi in attuazione dell'art.1, comma 2 L.R. n.5/2013. Provvedimenti", approvato con verbale dell'Ufficio di Presidenza n.321 del 17/04/2014 prevede che per il personale contrattualizzato la liquidazione avviene a cura del Gruppo con il supporto del consulente del lavoro. Il Gruppo inoltra al Dipartimento la documentazione necessaria al pagamento degli emolumenti o dei corrispettivi, nonché gli F24, debitamente compilati, per il versamento di ritenute previdenziali e erariali ove dovute.

Ebbene, da quest'ultima disposizione emerge una dissociazione tra il momento della liquidazione (a cura del Gruppo) ed il pagamento (a cura del Dipartimento regionale) tale che è il Gruppo a "generare" il costo, mentre l'ufficio regionale, a seguito della liquidazione disposta dal gruppo (e, dunque su suo "ordine") provvede al pagamento. Sulla base di tali considerazioni, questo gruppo ha ritenuto, anche in ossequio al criterio di veridicità cui fa espresso riferimento il DPCM 21/12/2012 (contenente le Linee Guida

per l'approvazione del rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari dei consigli regionali ai sensi dell'art. 1, comma 9, del D.L. 10/10/2012 n.174, convertito con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2013 n. 213) di indicare nel Rendiconto, nella parte Uscite e, quindi, anche nella parte Entrate i fondi per le spese di personale, sebbene non trasferiti "materialmente" nel conto corrente bancario intestato al gruppo. Ciò sul presupposto che è il gruppo a rappresentare un "centro di costo" ed essendovi, come già specificato una dissociazione tra il momento della liquidazione (a cura del Gruppo) e quello del pagamento (a cura del Dipartimento regionale).

Secondo quanto rilevato dalla deliberazione di codesta Corte, l'esame del rendiconto evidenzia che il Gruppo consiliare misto ha "riscosso" nell'anno 2014 un importo pari a complessivi €184.635,82 di cui €167.803,00 per spese di personale e €16.832,82 per spese di funzionamento (di cui €12.779,97 afferenti all'esercizio 2014 e €4.052,85 come residui rinvenienti dall'esercizio 2013). L'importo di €167.803,00 per spese di personale è stato determinato dal Dipartimento Segreteria generale Amministrativa, Direzione generale Amministrazione e Personale con le determinazioni nn. 342 del 3/10/2014, 372 del 23/10/2014 e 434 del 3/12/2014 (già allegate, come sopra). Detta somma, così come determinata dalla predetta Direzione con gli atti citati, come già detto, non è stata effettivamente trasferita sul conto corrente bancario intestato al gruppo, ma solo "attribuita" in forma di budget al Gruppo in ragione dei numero dei propri componenti ed è stata inserita nel rendiconto per le motivazioni sopra espresse. L'importo di €16.832,82 per spese di funzionamento a sua volta si suddivide in €12.779,97 afferenti all'esercizio 2014 ed è stato trasferito dalla predetta Direzione sul conto corrente bancario intestato al gruppo secondo il prospetto e le determinazioni già allegate sub 3). Medesimo discorso vale per l'importo di €4.052,85, afferente all'esercizio 2013, ma accreditato dalla Direzione generale sul conto corrente bancario nel corso del 2014 (vedasi allegati sub3)) come si evince dagli estratti conte trasmessi.

In ordine alla contabilizzazione dell'importo di €28.995,25 relativo alla voce denominata "Fondi cassa esercizi precedenti per spese di funzionamento", esso risulta dall'estratto conto bancario (già trasmesso in precedenza) in cui alla voce "saldo iniziale al 31/12/2013" è indicato il detto importo ed è stato contabilizzato in quanto l'art. 1, comma 23, L.R. n. 5/2013 autorizza i Gruppi consiliari a trasferire all'anno finanziario successivo i residui attivi risultanti a chiusura dell'esercizio finanziario annuale di ciascun gruppo".

Per l'esame delle sopra richiamate prospettazioni si rinvia al punto 11 della presente deliberazione.

- 6) In relazione alla richiesta di chiarimenti circa le eventuali **variazioni intervenute, nel corso dell'anno, nella composizione del Gruppo Consiliare**, con specificazione, ove verificatesi, delle modifiche della consistenza numerica dello stesso e/o degli eventuali mutamenti della persona dei relativi componenti, con specificazione dei nominativi dei singoli consiglieri facenti parte del Gruppo nell'anno 2014, nonché circa le variazioni intervenute nel corso dell'esercizio 2014 della persona titolare della Presidenza del Gruppo, alla nota richiamata in premessa è stato allegato il seguente prospetto:

COMPONENTI DEL GRUPPO MISTO ANNO 2014		
Consiglieri	dal	al
ANNALISA VESSELLA	01/01/2014	ad oggi
ENRICO FABOZZI	01/01/2014	ad oggi
ROBERTO CONTE	01/01/2014	ad oggi
NICOLA MARRAZZO	01/01/2014	14/01/2014
CARLO AVETA	02/07/2014	ad oggi
MASSIMO IANNICIELLO	02/07/2014	31/12/2014
PASQUALE GIACOBBE	09/07/2014	ad oggi
PAOLA RAIA	22/09/2014	ad oggi
LUCIANA SCALZI	22/09/2014	31/12/2014

Quanto all'eventuale **avvicendamento nella presidenza del gruppo** e all'esibizione di copia conforme all'originale dell'**eventuale verbale di consegna dei beni e della documentazione contabile pregressa**, nella nota citata in premessa è stato precisato che: *"Alla data del 01/01/2014 (e fino al 20/01/2014) il Gruppo misto era privo di Presidente poiché quello nominato in precedenza, dott. Eduardo Giordano aveva già dimesso la carica nel 2013. La sottoscritta è stata eletta in data 21/01/2014 e non vi è verbale di consegna dal Presidente uscente a quello subentrante"*. In proposito, non può che evidenziarsi che risulta disatteso uno dei principi fondamentali della gestione delle risorse pubbliche in base al quale, in caso di avvicendamento dei soggetti responsabili, è necessario provvedere alla consegna dei beni e della documentazione contabile pregressa. Le conseguenze, sul piano della responsabilità amministrativo-contabile possono essere rilevanti. In particolare, il responsabile subentrante risponde della relativa gestione dal momento in cui ne diviene titolare; il che si ha con la redazione del verbale di consegna. Orbene, sul piano della responsabilità amministrativo-contabile, della omessa effettuazione delle consegne o della mancata redazione del relativo verbale (quando non sia possibile determinare il momento preciso dell'evento dannoso) rispondono entrambi i responsabili (cessante e subentrante), con la ulteriore conseguenza che la confusione di gestione potrebbe determinare, sul piano processuale, inscindibilità di cause e sul piano sostanziale la solidarietà passiva tra i soggetti tenuti alla rendicontazione (Corte dei Conti Sez. riun. 5 aprile 1990, n. 657; sez. II, 17 novembre 1988, n. 247; Sez. reg. Veneto, 23 febbraio 1994, n. 6).

USCITE PAGATE NELL'ESERCIZIO

- 7) Per quanto concerne i richiesti chiarimenti circa l'istituzione di un libro – giornale, nel quale siano state annotate, in ordine cronologico, le spese sostenute, nella nota richiamata in premessa è stato precisato che: *"ci si riporta al registro cronologico delle entrate e delle uscite allegato sub 2)"*. In proposito, si rileva che la corretta redazione del libro giornale comporta la registrazione con numero progressivo dell'operazione; l'indicazione della data

dell'operazione; la specificazione dei conti di mastro movimentati in dare e in avere in seguito al fatto di gestione; la descrizione dell'operazione e la specificazione del relativo importo. Inoltre, giova ricordare quanto precisato, in relazione ad analoga fattispecie, dalle Sezioni riunite in speciale composizione (sentenza n. 9 del 19 marzo 2015) secondo cui *"La regolare tenuta della contabilità è uno dei contenuti necessari delle Linee guida, sebbene le stesse abbiano regolato, da un punto di vista strettamente contabile, quasi esclusivamente le modalità di rendicontazione e di conservazione della documentazione, mentre per la "tenuta della contabilità" abbiano lasciato piena autonomia al Gruppo nel regolamentarne le modalità all'interno del disciplinare (art. 2, comma 3 dell'all. A al DPCM). Come sostiene la Sezione regionale, la tenuta della contabilità è cosa ben diversa dall'esistenza di uno o più sistemi di rilevazione di tipologie di movimentazioni finanziarie (entrate, uscite, fondo economale), che costituiscono, in realtà, i fenomeni che costituiscono l'oggetto delle scritture contabili. La tenuta della contabilità, difatti, è funzionale ad un controllo sincronico da parte del responsabile finanziario del Gruppo, e diacronico da parte della Corte dei conti. Quel che appare difettare, quindi, è l'esistenza di un registro cronologico dei movimenti finanziari giornalieri, che appare essere il contenuto minimo di qualsiasi forma di contabilità. Ciononostante, ai fini della dichiarazione di regolarità in argomento, pur rilevando l'assenza, neanche in nuce, di un sistema di contabilità, queste Sezioni riunite ritengono che tale difetto non abbia comunque inficiato la rilevazione e la giustificazione, in sede di rendiconto, delle singole poste di entrata e spesa, fermo restando che simili gravi mancanze, qualora avessero causato una confusione gestionale tale da rendere impossibile la rendicontazione, avrebbero costituito fonte di responsabilità"*.

- 8) In relazione alla richiesta di chiarimenti circa l'adozione di un **disciplinare interno** nel quale siano indicate le modalità per la gestione delle risorse messe a disposizione dal Consiglio regionale e per la **tenuta della contabilità** nel rispetto delle presenti Linee Guida (cit. art. 2, comma 3, del d.P.C.m. del 21 dicembre 2012), nella nota richiamata in premessa è stato precisato che: *"il vigente regolamento interno del gruppo misto, agli artt. 9 e 10, prevede, in conformità a quanto previsto dalle Linee Guida per l'approvazione del rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari dei consigli regionali approvate con DPCM 21/12/2012, la tipologia di spese ammissibili (all. n. 19). In riguardo alle modalità di tenuta della contabilità, è stato istituito il registro cronologico delle entrate e della uscite di cui sopra"*.
- 9) Per quanto concerne i richiesti chiarimenti circa la predisposizione di un disciplinare interno nel quale siano state indicate le modalità di erogazione delle spese rimaste da pagare nella ipotesi di cessazione del Gruppo, o entro la data delle elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale, nella nota richiamata in premessa è stato precisato che: *"In riferimento a tale rilievo, il Gruppo ha provveduto ad approvare un'integrazione dal proprio regolamento interno prevedendo l'art. 14 che si allega per estratto in copia conforme all'originale (all.n. 20)"*. Nel predetto regolamento si prevede che *"Nel caso di scioglimento del Gruppo consiliare e/o alla fine della legislatura regionale e/o in caso di scioglimento anticipato del Consiglio Regionale, il Presidente del Gruppo consiliare uscente cura la trasmissione della documentazione contabile e di supporto della spesa al Presidente del Consiglio Regionale"*.

eletto o al Dirigente del Dipartimento Segreteria Generale Amministrativa. Le eventuali eccedenze attive risultanti, alla data di cessazione delle attività istituzionali del Gruppo, dalla differenza tra i contributi ricevuti dal Consiglio Regionale e le spese effettivamente documentate e liquidate sono restituite al Consiglio Regionale dal Presidente del Gruppo consiliare, fatto salvo il pagamento delle spese maturate non ancora materialmente erogate".

10) In relazione ai chiarimenti richiesti circa le varie tipologie di spesa ammissibili e circa la previsione, sempre in un disciplinare, degli importi massimi sostenibili e dell'importo massimo dei pagamenti effettuabili in contanti, nella nota richiamata in premessa, è stato precisato che: *"In merito a tale aspetto, si chiarisce che il regolamento interno prevede all'art. 13 che "le operazioni di gestione del conto devono rispettare gli obblighi di tracciabilità dei pagamenti previsti dalla normativa vigente" . Si specifica altresì che mai si è fatto ricorso al pagamento per cassa".*

11) Per quanto concerne la richiesta di chiarimenti circa le modalità con le quali si sia provveduto al pagamento delle spese per il personale, pari a € 84.048,72, e per il versamento delle ritenute fiscali e previdenziali, pari a € 40.551,13, indicate ai punti 1) e 2) delle uscite "pagate" nell'esercizio, avendo constatato, allo stato degli atti, che il Gruppo non ha sostenuto tali spese a valere sulle somme trasferite sul conto corrente ad esso intestato e di cui sono state esibite fotocopie degli estratti conto, nella nota richiamata in premessa ha precisato che *"In relazione al punto 11 circa le modalità di pagamento delle spese di personale e per versamento delle ritenute fiscali e previdenziali, si ribadisce che il pagamento di dette spese è eseguito dalla Direzione generale Amministrazione e Personale del Consiglio regionale e non da questo gruppo".*

Tenuto conto delle predette considerazioni e delle precisazioni già richiamate al punto 5) a proposito dei fondi "trasferiti" per le spese per il personale, si evidenzia, innanzitutto, che lo schema di rendiconto di cui al d.P.C.m. del 21.12.12, che è il primo parametro da considerare nell'effettuazione del presente controllo, prevede che vengano segnalati tra le entrate al punto 2) i *"Fondi trasferiti per spese di personale"*. Quanto alle modalità di utilizzo del contributo per le spese per il personale, il medesimo d.P.C.m. fa riferimento alle *"rispettive normative regionali"* (cfr. art. 1, comma 5, del cit. d.P.C.m.).

In relazione ai predetti fondi destinati alle spese di personale, viene in rilievo, innanzitutto, la richiamata legge regionale la quale prevede che *"2. E' attribuita al settore amministrazione del Consiglio regionale la gestione delle procedure e la liquidazione ai beneficiari dei relativi contratti di cui al capitolo 5022 del bilancio del Consiglio regionale, nei limiti dell'articolo 5 della legge regionale 9 ottobre 2012, n. 29 (Legge di semplificazione del sistema normativo regionale - Abrogazione di disposizioni legislative e norme urgenti in materia di contenimento della spesa). 3. I contratti di cui al comma 2, trasmessi dai gruppi consiliari, decorrono dalla data di entrata in vigore della presente legge"* (art. 1, commi 2 e 3, cit. legge regionale n. 5 del 6 maggio 2013 recante *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)*).

In proposito, si può osservare che, dal punto di vista della tecnica normativa, appare inconsueto che la predetta norma sia contenuta in una legge finanziaria e non sia stata

invece inserita nei provvedimenti già vigenti che disciplinavano il funzionamento dei gruppi consiliari e le modalità di assegnazione delle risorse (legge regionale 5 agosto 1972, n. 6 e successive norme e modifiche della legge regionale 24 dicembre 2012, n. 38). Tuttavia, stante l'applicazione datane dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, dapprima con delibera n. 236 del 16 maggio 2013 e poi con delibera n. 320 del 17 aprile 2014, l'amministrazione del Consiglio regionale e i gruppi consiliari hanno ritenuto di essere vincolati da tale norma anche oltre l'esercizio finanziario 2013.

Dal punto di vista della gerarchia delle fonti normative, si può, altresì, osservare quanto segue: l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale è l'organo demandato, ai sensi dell'art. 23, comma 12, della legge regionale 27 gennaio 2012 n. 1, a disciplinare, con propri Regolamenti, l'ordinamento degli uffici del Consiglio regionale della Campania (*"L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale è autorizzato a disciplinare con regolamento l'ordinamento del Consiglio regionale. All'atto dell'approvazione dello stesso, e successivamente al parere obbligatorio della Commissione consiliare competente in materia Affari istituzionali, amministrazione civile, affari generali, risorse umane e della Commissione consiliare competente in materia di Bilancio e finanze, la legge regionale 25 agosto 1989, n. 15 (Nuovo ordinamento amministrativo del Consiglio regionale) è abrogata"*). In virtù di tale potere regolamentare, l'Ufficio di presidenza, richiamando il cit. art. 23, comma 12, della l.r. n. 1/2012, ha ritenuto opportuno integrare l'articolo 11 del Regolamento disciplinante l'ordinamento amministrativo degli uffici consiliari, precisando che *"le strutture dei Gruppi consiliari si configurano come uffici di diretta collaborazione a supporto di organi politici, sul modello dell'art. 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (...) con la conseguente qualificazione dei contratti a termine e di collaborazione necessari per l'acquisizione di personale esterno all'amministrazione quali contratti "di diritto privato" di natura fiduciaria", stipulabili "intuitu personae" purchè nel rispetto, così come richiesto dalla sopra ricordata sentenza della Corte costituzionale, dei requisiti di professionalità e competenza stabiliti dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 o di requisiti di professionalità anche alternativi purchè ugualmente idonei"*. Per l'attuazione delle predette finalità, l'Ufficio di presidenza ha, quindi, deliberato di approvare numerose modifiche all'articolo 11 del citato Regolamento disciplinante l'ordinamento amministrativo degli uffici consiliari e di approvare il disciplinare per l'attuazione dell'art. 1, commi 2, 3 e 4 della richiamata legge regionale n.5/2013 che, è bene rammentarlo, individuava nel *"settore amministrazione del Consiglio regionale"* l'organo deputato alla gestione delle procedure e la liquidazione ai beneficiari dei relativi contratti di cui al capitolo 5022 del bilancio del Consiglio regionale, nei limiti dell'articolo 5 della legge regionale 9 ottobre 2012, n. 29. E, infatti, il disciplinare allegato alla deliberazione n. 236 del 16 maggio 2013, prevedeva una procedura per la stipulazione dei contratti di diritto privato, stabilendo, sia i *"requisiti del terzo contraente"*, sia le modalità di stipula dei contratti. In particolare, si prevedeva che tali contratti dovessero essere sottoscritti dal *"Coordinatore amministrativo del Gruppo consiliare, sulla base di schemi contrattuali approvati dall'Ufficio di presidenza, che tengano conto della professionalità richiesta, dei diversi ambiti di autonomia e responsabilità del personale interessato e delle eventuali incompatibilità"*. Inoltre, la bozza

di ciascun contratto, prima della sottoscrizione, doveva essere trasmessa, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 6 maggio 2013 n. 5 (...) al Settore amministrazione, *"ai fini della verifica della regolarità ai sensi del Regolamento sull'ordinamento amministrativo degli uffici del Consiglio regionale e del presente disciplinare"*. Va, evidenziato, che soltanto *"all'esito di tale verifica, il contratto"* poteva *"essere sottoscritto dal Coordinatore amministrativo del Gruppo consiliare"* e che *"successivamente alla sottoscrizione, il contratto"* era *"trasmesso al settore Amministrazione per la realizzazione delle attività amministrative e contabili e di liquidazione consequenziali"*. Nella medesima delibera, si demandava a un successivo atto dell'Ufficio di presidenza *"la determinazione delle risorse finanziarie necessarie per la stipula dei contratti "intuitu personale"*. Il quadro normativo, per come sopra delineato, veniva nel corso del 2014 ad essere mutato in virtù della successiva delibera n. 320 del 17 aprile 2014, con la quale, l'Ufficio di presidenza ha dettato differenti e ulteriori regole vincolanti per i gruppi in materia di procedure sulla stipula dei contratti di diritto privato e di liquidazione e pagamento delle spese.

Tale disciplinare, in parziale difformità con quanto previsto nel cit. art. 1, commi 2 e 3, della l.r. n. 5/2013, anziché affidare al settore amministrazione del Consiglio regionale la liquidazione dei compensi destinati ai dipendenti dei gruppi, ne attribuisce l'onere ai gruppi medesimi (*"5.2 Per il personale contrattualizzato con contratti di diritto privato, la liquidazione avviene a cura del Gruppo, con il supporto del proprio consulente nominato ai sensi del precedente punto. 4.1. II Gruppo inoltra al Dipartimento la documentazione necessaria al pagamento degli emolumenti o dei corrispettivi, nonché gli F 24, debitamente compilati, per il versamento di ritenute previdenziali ed erariali ove dovute. Il Gruppo inoltra la documentazione entro 5 gg lavorativi dalla data di scadenza contrattuale o legale dei pagamenti. Nel caso in cui il gruppo non rispetti tale termine e si renda necessario la preparazione di un nuovo F24 per il versamento in ritardo, il Gruppo è tenuto a fornire il nuovo F24 con il calcolo degli interessi e delle sanzioni dovute le quali sono poi portate a riduzione del suo budget"*).

Il mutamento della disciplina in corso d'esercizio, mediante l'espresso annullamento del precedente disciplinare (punto 1) della cit. delibera n. 321 del 17 aprile 2014), potrebbe avere posto problemi circa il regime da applicare ai contratti già stipulati secondo la previgente normativa. Di tale questione si occupa il medesimo disciplinare esclusivamente per gli aspetti relativi alla *"procedura di pagamento dei corrispettivi nella ipotesi di stipula di contratti di diritto privato"* (paragrafo 5 del cit. disciplinare) e per gli aspetti relativi alla *"misurazione del costo del personale da portare in riduzione del budget assegnato al gruppo"* (paragrafo 6 del cit. disciplinare), stabilendo che *"8. Norme transitorie 8.1 I comandi, i distacchi acquisiti prima dell'entrata in vigore di questo disciplinare, nonché tutti i contratti di diritto privato definiti prima di tale data, saranno adeguati alle prescrizioni di questo disciplinare solo per quanto disposto ai paragrafi 5 e 6 ed in ogni caso per tutto quanto previsto in tema di rispetto dei limiti di spesa assegnati"*.

In altri termini, anche ai contratti stipulati secondo il precedente disciplinare dovrebbero essere applicate le regole sulla liquidazione del compenso del personale previsti dal

successivo provvedimento del 17 aprile 2014, in base alle quali *"la liquidazione avviene a cura del Gruppo, con il supporto del proprio consulente nominato ai sensi del (...) punto 4.1"*. Quanto alla verifica della veridicità e correttezza della spesa, il nuovo disciplinare prevede che *"sulla documentazione di supporto per il pagamento dei corrispettivi, che deve comunque portare una chiara indicazione della prestazione effettuata a favore del gruppo, il Capogruppo appone un visto di veridicità e correttezza della spesa ai sensi del d.P.C.m. 21.12.2012"*. Il gruppo può, inoltre, *"definire nel proprio disciplinare interno, forme di controllo che si concludano con un precedente visto di conformità apportato dal responsabile interno del contratto del comando/distacco"*. Infine, *"il Dipartimento restituisce, entro 10 giorni lavorativi dall'avvenuto pagamento, le quietanze al capogruppo affinché questo le custodisca in linea con gli obblighi di cui al d.P.C.m. del 21.12.12"*.

Come sopra anticipato, le nuove modalità per la procedura di pagamento dei corrispettivi dei contratti di diritto privato non appaiono del tutto in linea con quanto previsto dalla legge regionale, potendosi ravvisare una frammentazione della procedura di spesa (la liquidazione è effettuata dal gruppo consiliare e l'ordinazione e il pagamento dal settore amministrazione del Consiglio regionale).

Non risulta, invece, mutato il regime dell'assegnazione delle risorse finanziarie destinate alle spese del personale per ciascun gruppo consiliare.

In pratica, anche applicando il disciplinare di aprile 2014, nella prospettazione fornita dal Gruppo consiliare, le risorse destinate alle spese del personale non sono trasferite al gruppo, ma soltanto allo stesso "assegnate", restando nella disponibilità del Consiglio regionale la "materiale gestione" delle medesime. Peraltro, nel nuovo disciplinare sembra rafforzato l'ambito di controllo di regolarità amministrativo-contabile da parte del settore Amministrazione del Consiglio regionale alle fasi propedeutiche al pagamento.

Il punto 4.1 del nuovo disciplinare, che riguarda i requisiti dei contratti, valorizzerebbe, infatti, il controllo del Dipartimento ai fini dell'approvazione dei contratti medesimi: in tredici punti si dettagliano non soltanto i requisiti formali (ad esempio, forma scritta con data certa), ma anche elementi che attengono ai contenuti delle prestazioni e alle modalità di controllo delle medesime (nei casi di contratto di lavoro subordinato, si prevede, ad esempio, che le modalità di accertamento sono le medesime previste per il personale di ruolo del Consiglio regionale). Inoltre, non si potrebbe dare esecuzione al contratto medesimo, né potrebbe avvenire la liquidazione e l'erogazione del pagamento in assenza della positiva verifica, da parte del Dipartimento Segreteria Generale Amministrativa del Consiglio regionale, del *"rispetto di quanto espressamente previsto nel disciplinare e dell'esistenza di disponibilità residua sul budget per i contratti di privato"*, oltre che in assenza dell'approvazione del contratto da parte del medesimo Dipartimento (*"Il Dipartimento effettua le seguenti verifiche: a) rispetto di quanto espressamente previsto in questo disciplinare; b) esistenza di disponibilità residua sul budget per i contratti di diritto privato. Se la verifica ha esito positivo, il Dipartimento Segreteria Generale Amministrativa, approva il contratto e comunica al Gruppo che la verifica ha avuto esito positivo. Questi a sua volta informa il contraente rendendo efficace il contratto. Il Gruppo incarica il consulente per gli adempimenti di legge ed*

una volta conclusi comunica al Dipartimento l'avvio del contratto. Se la verifica dà esito negativo il Dipartimento ne comunica al Gruppo, analiticamente, le ragioni. Qualsiasi sia l'esito, il Dipartimento risponde al gruppo entro 10 giorni lavorativi dal trasferimento del contratto".).

Tale assetto delle competenze, per come emergente dal quadro normativo, contribuisce a valorizzare l'ampio coinvolgimento nella fase contrattuale e nella procedura di spesa del settore amministrativo del Consiglio regionale.

Tuttavia, secondo il Presidente del Gruppo consiliare "Misto", sussisterebbe comunque l'obbligo per il Gruppo di "rendicontare" le entrate e le spese per il personale contrattualizzato, sul "presupposto che è il gruppo a rappresentare un "centro di costo" ed essendovi, come già specificato una dissociazione tra il momento della liquidazione (a cura del Gruppo) e quello del pagamento (a cura del Dipartimento regionale)" e "in ossequio al criterio di veridicità cui fa espresso riferimento il d.P.C.m. 21/12/2012 (contenente le Linee Guida per l'approvazione del rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari dei consigli regionali ai sensi dell'art. 1, comma 9, del D.L. 10/10/2012 n.174, convertito con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2013 n. 213) di indicare nel Rendiconto, nella parte Uscite e, quindi, anche nella parte Entrate i fondi per le spese di personale, sebbene non trasferiti "materialmente" nel conto corrente bancario intestato al gruppo".

In proposito, non può che ritenersi sussistente la permanenza, in capo al Presidente del Gruppo, della responsabilità per la veridicità e la correttezza delle spese sostenute per il personale. Va, peraltro, evidenziato che nell'ambito del citato disciplinare n. 321 del 17 aprile 2014 sono previsti anche altri soggetti che apparirebbero coinvolti nella procedura di spesa e di controllo sulla medesima. Ci si riferisce, in particolare, al cd. "responsabile interno del gruppo", cui è demandato il compito di verificare l'effettività della prestazione resa e cui, nel caso di contratti di lavoro subordinato, sono demandate le funzioni di coordinamento, controllo e gestione del personale (punto 4.6, lett f) del cit. disciplinare), nonché all'eventuale soggetto che sia delegato dal Capogruppo a firmare i contratti, sebbene il disciplinare faccia salve, anche in quest'ultimo caso, le responsabilità del medesimo Capogruppo ai sensi del d.P.C.m.

Pertanto, nel caso delle somme assegnate e destinate alle spese per il personale, si rileva, da quanto previsto dalla normativa regionale vigente, il frazionamento delle competenze nella gestione delle risorse. Da un lato, infatti, è indubbio che i controlli effettuati dal settore Amministrazione del Consiglio regionale campano in ordine all'utilizzo e al vincolo di destinazione di tali somme siano diffusi in tutto l'iter di assegnazione delle risorse e di gestione della spesa, comprendendo il controllo sui contratti e l'approvazione dei medesimi. Il settore Amministrazione del Consiglio regionale è coinvolto anche nel controllo sulla tempestività degli F24 (sebbene la compilazione competa al gruppo e la regolarità civilistica e tributaria spetti a un professionista all'uopo assunto da ciascun gruppo, sempre a valere sulle somme assegnate per le spese per il personale). Permarrebbero, invece, in capo ai gruppi i controlli in relazione alla concreta effettuazione delle prestazioni lavorative e, quindi, in relazione alla veridicità, oltre che le responsabilità in merito all'inerenza (essendo

espressamente richiamati dal disciplinare il d.P.C.m. cit. art. 1, commi 1-3).

Peraltro, lo stesso Gruppo consiliare, sebbene abbia ritenuto di dover "rendicontare" le entrate e le spese, inserendole nello schema di rendiconto di cui al più volte citato d.P.C.m., ha precisato, nella relazione illustrativa al rendiconto resa in allegato alla nota prot. 54 del 16 febbraio 2015, acquisita al prot. n. 1272 di questa Sezione in data 25 febbraio 2015, che *"Tali fondi sono assegnati ai gruppi consiliari quale budget parametrato alla consistenza numerica del gruppo stesso, ma gestiti materialmente dalla Direzione Generale Amministrazione e Personale"* e che *"il budget assegnato era pari a € 167.803,00, è stato spesi per € 124.599,85 ed è stato utilizzato per la stipula di contratti di diritto privato con le modalità di cui ai disciplinari approvati con delibere dell'Ufficio di Presidenza nn. 236/2013 e 321/2014"*. Il riferimento effettuato dal gruppo alla "gestione materiale" dei fondi da parte dell'amministrazione del Consiglio regionale ha trovato riscontro, come sopra precisato, nel quadro normativo regionale che ha evidenziato il coinvolgimento del Dipartimento Segreteria Generale Amministrativa del Consiglio Regionale della Campania sia nella stipula del contratto - mediante la verifica dei requisiti previsti dal disciplinare e l'approvazione del medesimo - sia nella fase del pagamento degli emolumenti.

Come sopra precisato, questa Sezione regionale di controllo è tenuta a orientare il proprio controllo sulle spese per il personale non soltanto alla luce di quanto previsto dal cit. d.l. n.174/2012, ma anche in relazione a quanto, in "subiecta" materia, sia stato previsto dalla normativa regionale.

Tutto ciò considerato, stante la natura documentale ed esterna del controllo intestato a questa Sezione regionale di controllo, non può che rilevarsi l'impossibilità a svolgere il controllo ai sensi del citato d.l. n. 174/2012 in relazione alle entrate e alle spese per il personale, alla luce della normativa regionale e della interpretazione datane dai soggetti chiamati a darvi applicazione.

Le somme a ciò destinate, infatti, non sono "trasferite" al gruppo né dallo stesso direttamente movimentate, evidenziandosi una suddivisione delle responsabilità nella gestione delle risorse in capo a più soggetti (settore Amministrazione del Consiglio regionale, Capogruppo, eventuale soggetto delegato alla firma dei contratti da parte del Capogruppo, responsabile interno del gruppo cui è demandato il compito di verificare l'effettività della prestazione resa e cui sono demandate le funzioni di coordinamento controllo e gestione del personale).

Pertanto, questa Sezione regionale di controllo è impossibilitata, allo stato degli atti, a effettuare un controllo sulla rendicontazione e sulla correttezza e veridicità delle spese a tal fine sostenute. Non sarebbe, in particolare, possibile realizzare il controllo di correttezza, che atterrebbe alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge, secondo i principi individuati dall'art. 1, comma 3, e art. 1, comma 5 del d.P.C.m.

Le predette considerazioni non attengono alla regolarità della rendicontazione delle entrate e delle spese "de quibus", sulle quali questa Sezione, come è stato precisato, non ha potuto, allo stato degli atti e del quadro normativo vigente, effettuare il controllo ai sensi del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, ma, piuttosto, in un'ottica meramente informativa, potrebbero

costituire per il Consiglio regionale - nell'ambito della propria autonomia decisionale costituzionalmente garantita - elementi di riflessione circa le conseguenze derivanti dalla concreta applicazione della normativa regionale che è stata data dall'Ufficio di presidenza, dall'amministrazione regionale e dai gruppi consiliari.

In modo analogo si è espressa la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in presenza di una normativa che appare, in parte, simile a quella campana (cfr. deliberazione n. 151/2014): *"a) per le spese di personale (1) e i relativi contributi (2) ci si limita ad osservare, impregiudicato ogni profilo di diritto relativo alle fonti legislative statali e regionali vigenti in materia, che nella documentazione trasmessa manca qualsiasi elemento relativo alle spese sostenute per la retribuzione dei collaboratori alle dipendenze del gruppo, figura espressamente prevista prima dall'art. 67 della legge regionale n. 20 del 2008 ed ora dagli artt. 18 ss. della legge regionale n. 3 del 2013: come già rilevato nelle deliberazioni n. 115/2013/IADC e poi 126/2014/FRG, la Sezione ne deduce che tali spese e la gestione dei relativi capitoli siano state effettuate direttamente dall'Ufficio di Presidenza, il quale così assume la non rendicontabilità delle medesime, a titolo di spese dei gruppi consiliari, con conseguente assunzione di responsabilità sia su tale affermazione sia sulla legittimità e regolarità delle spese sostenute e con assunzione altresì dell'obbligo di inserimento di dette spese nel rendiconto generale del Consiglio regionale; naturalmente, l'Ufficio di Presidenza dovrà assicurare che le risorse finanziarie utilizzate per il personale di cui sopra, sommate alle risorse destinate alle spese di funzionamento dei gruppi, non superino le dotazioni complessive fissate ex lege per ciascun gruppo (art. 67 della legge regionale n. 20 del 2008 e successive modificazioni ed integrazioni; su tale voce di spesa si richiama il rilievo, d'ordine generale, contenuto nelle predette deliberazioni circa la conformità ai principi generali dell'esclusione degli oneri previdenziali e assistenziali dal budget come sopra determinato). Peraltro al riguardo, il Presidente del Consiglio regionale, con la nota di risposta prot. n. 5551/14, ha rilevato che le risorse per il personale iscritte nel bilancio regionale - in attuazione di detto art. 67 della legge regionale n. 20 del 2008, mentre è possibile, ora in forza degli artt. 18 ss. della legge regionale n. 3 del 2013, anche la stipula diretta di contratti di collaborazione ad opera dei Gruppi consiliari, facoltà peraltro non utilizzata nella prassi - non sono trasferite, ma assegnate ai Gruppi consiliari, traendone la conseguenza del non esser tali spese oggetto di rendicontazione. Questa Sezione osserva che tale conclusione, con riferimento alle risorse assegnate ai sensi del sopracitato art. 67, non può esser condivisa: la ratio del decreto legge n. 174 del 2012, al di là della lettera utilizzata, è quella di istituire un complessivo controllo di regolarità - impregiudicata ogni valutazione di merito della scelta, che resta insindacabile in questa sede (Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 2014) - "per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione" relativi alle risorse impiegate dai Gruppi consiliari (come si evince dalla stessa premessa del d.P.C.m. del 21 dicembre 2012); le risorse iscritte nel bilancio regionale in forza dell' art. 67 della legge regionale n. 20 del 2008 corrispondono a questa stessa esigenza, tanto più che i contratti così stipulati rispettano una designazione fiduciaria del Gruppo, e sono, nella sostanza, alternativi alla stipula diretta di contratti ad opera del Gruppo medesimo. In virtù di ciò, data la scelta del*

Consiglio regionale in materia (frutto della propria autonomia costituzionalmente garantita in tema di autoorganizzazione interna), laddove si impieghi il meccanismo di cui al più volte citato art. 67 ne derivano di necessità una conseguente assunzione di responsabilità, in capo al Consiglio, in riferimento alla legittimità ed alla regolarità delle spese sostenute al riguardo e, altresì, l'assunzione dell'obbligo di inserimento di dette spese nel rendiconto generale del Consiglio regionale".

PQM

nella fattispecie - per tutto quanto innanzi osservato, rilevato ed esposto - allo stato degli atti,

DELIBERA

che non si ravvisano elementi per dichiarare la non regolarità del rendiconto 2014 del Gruppo consiliare Misto - nei limiti dell'ambito del riscontro come definito in motivazione e alla luce della normativa statale e regionale - fermo restando che quanto accertato in questa sede non attiene alla regolarità complessiva dei comportamenti sottostanti agli atti sottoposti a controllo, i quali potranno essere valutati dalle competenti sedi.

Manda al Direttore del Servizio di supporto per l'immediata trasmissione, nelle forme di legge, della presente deliberazione, al Presidente del Consiglio regionale, per il seguito di competenza.

Così deliberato, in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2015.

IL RELATORE

f.to Innocenza Zaffina

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Silvano Di Salvo

Depositata in Segreteria in data 20 aprile 2015

Il Funzionario preposto

f.to Dott. Mauro Grimaldi