



# Corte dei Conti

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

### Deliberazione n.145 /2015

composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Ciro Valentino	
Consigliere	Silvano Di Salvo	
Consigliere	Tommaso Viciglione	Relatore
Primo Referendario	Rossella Bocci	
Primo Referendario	Innocenza Zaffina	

a seguito della camera di consiglio del giorno 27 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;

VISTI 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 "Nuovo Centrodestra" 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. 29 del 13 marzo 2015, con la quale questa Sezione, riscontrate - 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 di cui alla premessa della stessa deliberazione, disponeva di darne comunicazione al Presidente del Consiglio Regionale della Campania, per i successivi adempimenti, da parte del Gruppo consiliare in questione, chiamato quest'ultimo a fornire - nel termine di trenta giorni - gli opportuni chiarimenti ed a corrispondere alle palesate esigenze istruttorie, nonché a regolarizzare il rendiconto di che trattasi;

VISTA la nota prot. prot. 2015.0000384/P del 14/04/2015, a firma del Presidente del Gruppo consiliare "Nuovo Centrodestra", pervenuta a questa Sezione il 15 aprile 2015, acquisita al prot. di questa Sezione n. 2349 del 15 aprile 2015, con la quale sono state fornite le osservazioni di tale Gruppo consiliare in ordine alla suindicata deliberazione di "comunicazione" di questa Sezione n°29/2015;

VISTA l'ordinanza n. 32/2015, 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 il Consigliere Tommaso VICIGLIONE;

## FATTO E DIRITTO

In via preliminare, la Sezione ritiene opportuno riportare, di seguito, le recenti valutazioni da essa svolte, nella deliberazione SRCCAM/124/2015/FRG depositata in data 20.4.2015, in ordine al quadro normativo e giurisprudenziale regolativo dell'esercizio dei poteri di controllo intestati a questa Corte *in subiecta materia*.

“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 leso 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 ULTERIORMENTE CHE**

- dalla verifica del rendiconto del Gruppo Consiliare *“Nuovo Centrodestra”*, 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. 29 del 13 marzo 2015;

- a seguito dell'esame della nota del Presidente del Gruppo consiliare "Nuovo Centrodestra" prot. 2015.0000384/P del 14/04/2015, acquisita al prot. di questa Sezione con n. 2349 del 15 aprile 2015 - con la quale sono state fornite le osservazioni di tale Gruppo consiliare in ordine alla suindicata deliberazione di "comunicazione" di questa Sezione n°29/2015 - sono emerse - in disparte l'intempestività delle osservazioni medesime rispetto al termine di trenta giorni assegnato con tale ultima deliberazione - le risultanze di seguito illustrate.

## **RILIEVI PRELIMINARI**

**I)** In sede istruttoria, si rilevava che la documentazione fatta pervenire non riportava il riferimento normativo a base della autenticazione delle copie degli atti originali allegati al rendiconto, né, comunque, risultavano indicati, sulle copie in argomento, i seguenti elementi :

data e luogo di rilascio della copia, nome e cognome del soggetto autenticante, qualifica e/o qualità da questi rivestita, nonché firma leggibile di tale soggetto.

Al riguardo, la risposta fatta pervenire non consentiva il superamento del rilievo formulato. Invero, veniva sostenuto che "*... non vi è alcuna disposizione delle Linee Guida sopra citate in ordine alla necessità della copia conforme dell'originale della documentazione contabile ed amministrativa che compone il rendiconto: non di meno con spirito di leale e fattiva collaborazione si attesta, anche ai sensi del DPR 445/2000 —, ed assumendosene quindi la relativa responsabilità anche penale, che la documentazione allegata alla rendicontazione, già in possesso dell'On.le Corte dei Conti, è copia conforme all'originale esistente presso gli atti del Gruppo Consiliare...*" (cfr. nota di risp. cit.).

Senonché, contrariamente a quanto si asserisce nella citata nota, è proprio il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2012 - con il quale sono state recepite le 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 - che, regolamentando l'obbligo di rendicontazione annuale dei Gruppi consiliari, richiede espressamente, nel caso di specie, l'adozione del procedimento autenticativo di cui al rilievo di questa Sezione.

Al riguardo, va, innanzitutto, premesso che tale D.P.C.M., all'art. 1, commi 1 e 2, stabilisce, fra l'altro, che "*...Ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, sono recepite le linee guida sul rendiconto di esercizio annuale*

*approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto, di cui alla deliberazione in data 6 dicembre 2012 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (rep. atti n. 234/CSR).*

*2. Le linee guida di cui al comma 1 si compongono delle prescrizioni di cui all'allegato «A», e del modello di rendicontazione annuale dei gruppi consiliari dei consigli regionali di cui all'allegato «B»...".*

*Orbene, l'art. 3, comma 1, del citato allegato "A", stabilisce, in modo inequivocabile, che "...la documentazione contabile relativa alle spese inserite nel rendiconto deve essere allegata in copia conforme...".*

Ne consegue necessariamente che la conformità all'originale delle copie della documentazione trasmessa va comprovata, con specifico riferimento a ciascuno dei singoli atti allegati al rendiconto di che trattasi, con apposita dichiarazione fidefacente di conformità all'originale, datata e sottoscritta, avente natura certificativa e dirimente, non potendosi, *de iure*, riconoscere alcuna succedanea validità, ai fini di che trattasi, né alla documentazione prodotta in copia semplice (cfr. anche il comma 2 dell' art. 18 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n° 445 : *"L'autenticazione delle copie può essere fatta dal pubblico ufficiale dal quale è stato emesso o presso il quale è depositato l'originale, o al quale deve essere prodotto il documento, nonché da un notaio, cancelliere, segretario comunale, o altro funzionario incaricato dal sindaco. Essa consiste nell'attestazione di conformità con l'originale scritta alla fine della copia, a cura del pubblico ufficiale autorizzato, il quale deve altresì indicare la data e il luogo del rilascio, il numero dei fogli impiegati, il proprio nome e cognome, la qualifica rivestita nonché apporre la propria firma per esteso ed il timbro dell'ufficio. Se la copia dell'atto o documento consta di più fogli il pubblico ufficiale appone la propria firma a margine di ciascun foglio intermedio. Per le copie di atti e documenti informatici si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 20"*), né alla dichiarazione, eventualmente

rilasciata, dal Presidente del Gruppo, ai sensi degli artt. 75 e 76 del d.P.R. 445/2000 (e, quindi, a titoli e finalità disciplinati da norme di tutt'altra natura e funzionalità), la quale ultima – peraltro, nel caso di specie, caratterizzata da un generico ed estrinseco riferimento agli atti depositati (cfr. nota di risposta cit. : "*si attesta, anche ai sensi del DPR 445/2000 —, ed assumendosene quindi la relativa responsabilità anche penale, che la documentazione allegata alla rendicontazione, già in possesso dell'On.le Corte dei Conti, è copia conforme all'originale esistente presso gli atti del Gruppo Consiliare...*") – non può ritenersi idonea ad ottemperare a quanto stabilito dall'art. 3 dell'allegato "A", del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012, ove, lo si ripete, viene stabilito che "*...la documentazione contabile relativa alle spese inserite nel rendiconto deve essere allegata in copia conforme...*".

Orbene, se è vero che un tale *modus agendi* possa anche trovare ingresso in cospetto di fattispecie rendicontative minimali (caratterizzate dall'assenza o dalla minima entità delle spese da rendicontarsi dal Gruppo consiliare), è altrettanto vero che un siffatto procedimento non soddisfi le particolari esigenze di certezza giuridica imposte dal controllo, *in subiecta materia*, di gestioni più complesse e caratterizzate da particolari aspetti critici (cfr. *infra*), come quella che viene in rilievo nel caso di specie, contribuendo, in modo rilevante e sinergico, ad ingenerare particolari e fondamentali aspetti di irregolarità della rendicontazione.

**II)** In sede istruttoria, si chiedeva di chiarire se - ai sensi dell'art. 2, comma 3, dell'allegato "A" al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012 (in G.U. – serie generale - n° 28 del 2 febbraio 2013) – fosse stato adottato il "disciplinare interno" del Gruppo consiliare, trasmettendone, in ipotesi affermativa, copia conforme all'originale debitamente autenticata. In ogni caso, anche in mancanza di tale documento, si chiedeva di specificare i criteri di rilevazione dei fatti di gestione, ivi compresa quella di cassa.

Neppure in *subiecta materia*, la risposta fatta pervenire si rivelava esaustiva.

Invero, veniva confermata l'assenza del disciplinare interno di cui all'art. 2 allegato a) al DPCM 21.12.2012, nonché posto in rilievo che: "...non di meno, la concreta evoluzione, per i criteri di rilevazione, dei fatti di gestione è stata indicata nella relazione a firma del sottoscritto capogruppo versata in atti in data 24.2.2015, ed in particolare nella nota integrativa ed illustrativa già presente nel fascicolo."

Orbene, non v'è chi non veda come tale omissione non risulti in linea con il disposto del succitato art. 2 allegato a) al DPCM 21.12.2012, il quale statuisce che "...Ciascun gruppo consiliare adotta un disciplinare interno nel quale sono 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".

E', altresì, di immediata evidenza come, in assenza del disciplinare, il Gruppo finisca per rilevare i fatti di gestione in base a modalità e criteri non predeterminati e come ciò assuma particolare rilevanza alla luce delle considerazioni svolte, *infra*, al primo rilievo inerente alle **"USCITE PAGATE NELL'ESERCIZIO"**.

**III)** In sede istruttoria, si chiedeva di chiarire se, presso il Gruppo Consiliare *de quo*, fosse stato istituito un registro cronologico degli ordinativi di incasso e di pagamento, trasmettendone, in ipotesi affermativa, adeguata evidenza documentale.

Al riguardo, non veniva fornita alcuna utile replica.

Orbene, non può non rilevarsi come tale atteggiamento non appaia in linea con quello spirito di collaborazione istruttoria, indispensabile – soprattutto in considerazione degli angusti termini cui è astretta la cognizione dell'Organo di controllo *in subiecta materia* – ai fini dell'esercizio del controllo da parte di questa Sezione; al riguardo, cfr., anche, *infra*, il primo rilievo inerente alle **"USCITE PAGATE NELL'ESERCIZIO"**.

**IV)** In sede istruttoria, si chiedeva di chiarire se esistesse un inventario dei beni

nella disponibilità del Gruppo consiliare, avendo cura di farne pervenire, in caso affermativo, adeguata evidenza documentale. Al riguardo, veniva replicato che “...*In punto di fatto deve precisarsi che il Gruppo Consiliare NCD costituitosi nel dicembre 2013, non ha acquisito beni immobili e/o beni mobili soggetti a registrazione. Il Gruppo utilizza stanze, relativi arredi, e dotazioni informatiche, messe a disposizione dal Consiglio Regionale, così come per tutti gli altri Gruppi Consiliari. L'inventario dei beni del Gruppo Consiliare potrà essere chiesto alla Presidenza del Consiglio Regionale, cui la presente è indirizzata, che potrà confermare tali circostanze e, altresì, individuare le risorse/dotazioni affidate a ciascun Gruppo Consiliare...*” (cfr. nota di risp. cit.).

Orbene, in via preliminare, non può non rilevarsi (anche in questo caso, come al precedente punto **III**) come tale ultima affermazione non appaia informata ad un atteggiamento di collaborazione istruttoria – soprattutto in considerazione degli angusti termini cui è astretta la cognizione dell’ Organo di controllo *in subiecta materia* - rispetto alle richieste formulate da questa Sezione di controllo.

Infatti, non v’è chi non veda come il Gruppo avrebbe potuto far fronte alle esigenze conoscitive di questa Sezione anche onerandone, tempestivamente, la competente struttura del Consiglio regionale.

Ciò detto, si pone in rilievo che l’inventario è il documento contabile deputato a contenere l’elencazione e la descrizione dei beni durevoli del gruppo (in specie: *tablet*, cellulari, titolarità di siti *web*, etc.). Esso pone in evidenza le variazioni intervenute nel corso dell’anno rispetto alla consistenza iniziale.

Ne discende necessariamente che tale documento contabile sia strumento imprescindibile ai fini della verifica affidata, dal Legislatore, a questa Sezione, anche agli effetti del controllo circa l’esistenza e la destinazione dei beni *de quibus* al termine dell’attività del gruppo (o del singolo consigliere).

Gli elementi fattuali e comportamentali di cui ai punti **III** e **IV** concorrono, quindi, in chiave sinergica, ad ingenerare particolari e fondamentali profili di irregolarità in ordine agli aspetti riferibili e/o connessi alla rendicontazione.

Al riguardo, cfr., *infra*, le considerazioni svolte, *infra*, al primo rilievo inerente alle

## **"USCITE PAGATE NELL'ESERCIZIO".**

**V)** In sede istruttoria, veniva chiesto al Gruppo di trasmettere copia conforme dell'attestazione prevista dall'art. 2, c. 2, dell'All. A al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012, debitamente sottoscritta, afferente alla veridicità ed alla correttezza delle spese sostenute.

Come è noto, tale disposizione prevede che *"...La veridicità e la correttezza delle spese sostenute ai sensi dell'articolo 1 sono attestate dal Presidente del gruppo consiliare. Il rendiconto è comunque sottoscritto dal Presidente del gruppo consiliare..."*.

Orbene, la risposta fatta pervenire non si rilevava in linea con il surrichiamato disposto normativo. Invero, veniva sostenuto che *"...In ordine alla veridicità e correttezza delle spese sostenute si ribadiscono le considerazioni già contenute nel pregresso capitolo sulle certificazioni..."* (cfr. nota di risp. cit.).

Orbene, è di immediata evidenza come l'attestazione *de qua* - soprattutto in presenza delle criticità gestionali rilevate nel caso di specie - non possa essere sostituita da qualsivoglia documentazione alternativa, peraltro, assente nella fattispecie.

Essa, invero - in sinergia con l'autorizzazione di spesa, di cui all'art. 2, c. 1, dell'All. A al DPCM del 21.12.2012 - costituisce strumento imprescindibile a supportare sia il giudizio sulla veridicità e correttezza delle spese sostenute, sia la dimostrazione dell'intervenuto esercizio dei compiti di tipo autorizzatorio (e, quindi, anche di preventivo controllo) - certificativo che gravano in capo al Presidente del Gruppo.

Gli elementi fattuali e comportamentali di cui ai precedenti punti concorrono, quindi, in chiave sinergica, ad ingenerare particolari e fondamentali elementi di irregolarità in ordine agli aspetti riferibili e/o connessi con la rendicontazione .

**VI)** In sede istruttoria, si chiedeva di precisare la normativa, nonché di trasmettere

il prospetto di liquidazione, in base ai quali fossero state eventualmente determinate le somme attribuite al Gruppo Consiliare, con indicazione del soggetto responsabile del procedimento di spesa, nonché di comunicare la 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.

Si chiedeva, altresì, di comunicare se, nel corso dell'esercizio 2014, fosse mutata la persona titolare della Presidenza del Gruppo, avendo cura di far pervenire, in caso affermativo, copia conforme del verbale di consegna dei beni e della documentazione contabile pregressa, sottoscritto dal Presidente uscente e da quello subentrante. La risposta fatta pervenire non si appalesava esaustiva ai fini del superamento del rilievo.

Invero, veniva rappresentato che *"...In ordine alle considerazioni sulle risorse del gruppo si precisa che lo stesso è stato assegnatario delle risorse attribuite dalla Presidente del Consiglio Regionale ai sensi del combinato disposto della L. Reg. 6/72, così come modificato dalla L. Reg. 38/12. Per tutta la durata dell'anno 2014 il sottoscritto On.le de Flaviis ha ricoperto le funzioni di Capogruppo e, dunque, la figura del Presidente del Gruppo Consiliare nel corso dell'anno 2014 non è mai cambiata e, pertanto, non vi è stata necessità di alcun verbale di consegna di beni (che peraltro, si ribadisce, non sono mai stati acquistati) e della documentazione contabile pregressa. Peraltro come già precisato nella relazione inviata a codesta Corte, il primo accredito di fondi a favore del Gruppo scrivente è avvenuto solo successivamente all'inizio dell'anno 2014..."*(cfr. nota di risp. cit.).

Orbene, nessuna utile informazione veniva fatta pervenire in ordine alla composizione del Gruppo Consiliare, alla richiesta di specificare, ove verificatesi, le modifiche della consistenza numerica dello stesso e/o gli eventuali mutamenti della persona dei relativi componenti, nonché i nominativi dei singoli consiglieri facenti parte del Gruppo nell'anno 2014.

Pertanto, anche in questo caso (come ai precedenti punti **III** e **IV**) non può non

rilevarsi come tale atteggiamento non appaia del tutto in linea con quello spirito di collaborazione istruttoria, indispensabile – soprattutto in considerazione degli angusti termini cui è astretta la cognizione dell'Organo di controllo in *subiecta materia* – ai fini dell'esercizio del controllo da parte di questa Sezione.

## **“ENTRATE DISPONIBILI NELL’ESERCIZIO”**

Dall’esame della documentazione fatta pervenire si evinceva che, al Gruppo, era stato trasferito un importo pari ad € 555.936,00 a titolo di “fondi trasferiti per spese di personale”.

Pertanto, si chiedeva di comunicare la fonte normativa assunta come regolatrice del relativo *modus operandi*, nonché la decorrenza temporale dell’impiego dei fondi *de quibus*.

Al riguardo, veniva sostenuto che *“...La consistenza finanziaria del "fondo per spese di personale" pari ad € 555.936 è stata altresì determinata da appositi e molteplici atti - Delibere Ufficio di Presidenza nn. 320, 321, 341, 363 dell'anno 2014 e Determine della Direzione Generale Amministrazione e Personale nn. 342 del 3/10/2014 (riepilogativa di tutte le rimodulazioni di budget intercorse durante l'anno fino a quella data) nonché la n. 372 del 23/10/2014 e la n. 434 del 3/12/2014... si precisa che l'importo pari a € 555.936 inserito alla voce indicata dal modello allegato al D.P.C.M. 21.12.2912 quale "fondi trasferiti per spese di personale" attiene (come già indicato nella nota integrativa allegata al rendiconto inviato) sia al costo di personale distaccato da uffici della Giunta Regionale o comandato da altre amministrazioni pubbliche o da Società partecipate in misura maggiore del 49% dalla Regione Campania, sia al costo di personale con contratto di diritto privato secondo i criteri individuati dalla Delibera dell'Ufficio di Presidenza n.321/2014 e dal Disciplinare in esso contenuto vincolante l'attività dei Gruppi Consiliari. Si rappresenta, altresì, che, così come già indicato nella nota allegata al rendiconto che, per la seconda tipologia di rapporti di lavoro (contratti di diritto privato), l'importo originariamente posto in previsione di spesa negli atti degli uffici preposti e disponibile per il Gruppo NCD era pari a € 297.000, gradualmente diminuita nel corso dell'anno in ragione delle mutate consistenze numeriche (in diminuzione) dei Consiglieri afferenti al Gruppo in parola, fino all'importo*

*statuito nel già citato D.D.434/2014 pari a € 205.504,00 a cui vanno aggiunti € 350.432,00, vincolati al rimborso degli oneri sostenuti dalle amministrazioni che hanno accettato di distaccare proprio personale presso il Gruppo Consiliare...*" (cfr. nota di risp. cit.); al riguardo, cfr., anche, *amplius, infra*, sub "**SPESE PER IL PERSONALE ESTERNO RECLUTATO CON CONTRATTI DI DIRITTO PRIVATO**".

## **"USCITE PAGATE NELL'ESERCIZIO"**

- In sede istruttoria, si chiedeva di chiarire se, presso il Gruppo Consiliare *de quo*, fosse stato istituito un libro – giornale, nel quale fossero state annotate, in ordine cronologico, tutte le spese sostenute, avendo cura di farne pervenire, in caso affermativo, adeguata evidenza documentale.

Al riguardo, veniva sostenuto che *"...Presso il Gruppo Consiliare NCD non è stato istituito alcun libro giornale: si segnala che il citato DPCM 21.12.2012 non prevede l'istituzione di tale documento, ma prevede l'indicazione e l'esibizione/allegazione in ordine agli acquisiti di beni e servizi, delle fatture o scontrini fiscali, che sono già presenti nella documentazione versata in atti..."* (cfr. nota di risp. cit.).

Orbene, la presenza di scritture cronologiche, irreversibili e tracciabili in ogni fase temporale e computistica, è indispensabile al fine di consentire l'autonoma, integrale e documentale verificabilità della gestione condotta dal Gruppo consiliare in argomento, delle somme allo stesso assegnate. Invero, la *"regolare tenuta della contabilità"*, cui fa riferimento l'art. 2, comma 3, dell'allegato "A" al D.P.C.M. del 21 dicembre 2012 cit., non può prescindere dall'impianto di scritture atte ad attribuire, alla contabilità medesima, i necessari requisiti di verificabilità e di regolarità.

E' di immediata evidenza come tale funzione non possa essere assolta né dalla conservazione di fatture o scontrini, né dai periodici estratti conto emessi dall'Istituto di credito.

Infatti, è noto che la tenuta della contabilità sia cosa ben diversa dall'esistenza di uno o più sistemi di rilevazione di tipologie di movimentazioni finanziarie (entrate, uscite, fondo economale), che rappresentano, in realtà, i fenomeni oggetto delle scritture contabili.

Inoltre, la tenuta di un conto corrente bancario é destinata ad assolvere ad una specifica esigenza – rappresentata nell'art. 4 dell'allegato "A" al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012, afferente alla

tracciabilità dei pagamenti – diversa rispetto a quella posta dall’art. 2 del medesimo allegato.

Dunque, la tenuta della contabilità è, senza ombra di dubbio, funzionale ad un controllo “sincronico” da parte del responsabile finanziario del Gruppo, e “diacronico” da parte della Corte dei conti (cfr. Sezioni riunite in speciale composizione, 19 marzo 2015, n°9).

Quel che appare difettare, quindi, è l’esistenza di un registro cronologico dei movimenti finanziari giornalieri, che costituisce il contenuto minimo di qualsiasi forma di contabilità.

Inoltre, è di immediata evidenza come l’obbligo di regolare tenuta della contabilità risponda all’imprescindibile esigenza di rendere possibile la verifica della corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese sostenute.

Da tutto quanto suesposto deriva che l’obbligo *de quo* assume la natura di parametro fondamentale ai fini dell’accertamento della veridicità di quanto rendicontato.

Ovvero, si appalesa in tutta evidenza come l’adozione e la tenuta di scritture contabili deputate a registrare, in maniera cronologica ed analitica, le operazioni effettuate, sia non solo opportuna ma addirittura indispensabile al fine della verifica assegnata, dal Legislatore, a questa Sezione.

Peraltro, ciò appare essere perfettamente funzionale alle caratteristiche peculiari dello schema di rendiconto dettato dal citato d.P.C.M..

Invero, in base ad esse, a ciascuna posta corrisponde un aggregato di spesa la cui composizione è ricostruibile, in modo attendibile e veritiero, solo con il suffragio di annotazioni contabili analitiche.

Tale pregnante esigenza è stata fatta propria dalla *ratio* che ha ispirato il cit. d.P.C.M., in ossequio all’art. 9, comma 1, del D.L. n° 174/2012.

Infine, non appare di minor rilievo la circostanza che le modalità dell’adempimento dell’obbligo della regolare tenuta della contabilità siano rimesse al singolo Gruppo attraverso l’adozione di un apposito atto di regolamentazione – il disciplinare – che, però, manca nel caso di specie.

In ogni caso, i criteri adottati, ai fini *de quibus*, devono risultare idonei ai fini dell'esercizio del controllo affidato, dal Legislatore, a questa Sezione, con riguardo sia al rispetto del vincolo pubblicistico delle risorse impegnate, sia alla veritiera rappresentazione dei fatti di gestione del rendiconto.

Non v'è chi non veda, invero, come si imponga la massima trasparenza nella gestione delle risorse poste a carico della finanza pubblica e sottratte, per legittima scelta del Legislatore, ad alternativi utilizzi a vantaggio della collettività.

In definitiva, in cospetto di gestioni (da parte dei Gruppi consiliari) più complesse e caratterizzate da particolari aspetti critici, come quella che viene in rilievo nel caso di specie, l'assenza di criteri contabili predefiniti per la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la mancanza di un sistema di scritture contabili concretizzano, di per se stesse ed in sinergia con le altre discrasie oggetto di rilievo, elementi sintomatici di irregolarità dell'intera gestione.

- In sede istruttoria, si chiedeva di comunicare se il Gruppo Consiliare avesse previsto un importo massimo per i pagamenti effettuabili in contanti, avendo cura di far documentatamente conoscere, in caso affermativo, l'entità di tale importo, nonché le eventuali tipologie di spesa ad esso collegate.

Al riguardo, veniva replicato che "...Importo massimo pagamento per contanti: va chiarito che il Gruppo Consiliare, per quanto attiene l'unico fondo i cui pagamenti sono stati effettuati direttamente dal Gruppo ("fondo per spese di funzionamento" con una disponibilità complessiva per l'annualità 2014 pari ad € 69.871,06), non ha previsto nel suo Regolamento la possibilità di pagamenti in contanti per alcun motivo, ed infatti nessun pagamento è stato effettuato in modalità differente da quello del bonifico bancario come si può altresì evincere dall'allegato estratto dell'unico conto corrente bancario del Gruppo Consiliare..." (cfr. nota di risp. cit.).

Senonché, detto regolamento non veniva fatto pervenire.

Appare, dunque, appena il caso di sottolineare come l'eventuale assenza di una regolamentazione circa gli importi massimi sostenibili in relazione alle varie tipologie di

spesa ammissibili, unito a quanto *supra* rilevato, al punto **III** dei "**RILIEVI PRELIMINARI**", si porrebbe in contrasto con i principi di proporzionalità e di prudenza che devono ispirare la regolare gestione delle spese, al fine di prevenire qualsiasi arbitrarietà, di per sé esulante dai principi di buona gestione.

- In sede istruttoria, si chiedeva di chiarire se il Gruppo Consiliare *de quo* avesse predisposto una disciplina delle modalità di erogazione delle spese rimaste da pagare nell'ipotesi di cessazione del Gruppo, o entro la data delle elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale.

Al riguardo, veniva replicato che *"...Il Gruppo Consiliare non ha previsto una specifica disciplina riguardo le modalità di erogazione delle spese che fossero rimaste da pagare in caso di cessazione del Gruppo o entro la data delle elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale: tuttavia per ogni impegno economico preso si è prestato attenzione affinché gli impegni economici assunti di volta in volta fossero già "coperti" da fonti di entrata certe, o già nelle disponibilità del Gruppo..."*. (cfr. nota di risp. cit.).

Al riguardo, non v'è chi non veda come l'assenza di una specifica disciplina, *in subiecta materia*, possa rivelarsi generatrice, quanto meno, dell'insorgenza di una serie di problematiche amministrativo - contabili, nonché idonea ad esporre irregolarmente l'Ente a possibili contenziosi.

Né varrebbe a sanare tale omissione il *modus operandi* dichiarato dal Gruppo nella surriportata risposta.

E' indiscutibile, infatti, che far fronte, in concreto, con *"...fonti di entrata certe..."* o, comunque, *"...già nelle disponibilità del Gruppo..."* agli *"...impegni economici assunti di volta in volta..."* sia, nella materia di che trattasi, condizione elementare e necessaria per l'assunzione di qualsivoglia tipologia di spesa.

- In sede istruttoria, si chiedeva di chiarire se, da parte del Gruppo Consiliare *de quo*, in relazione alle varie tipologie di spesa ammissibili, fossero stati eventualmente previsti gli importi massimi sostenibili, avendo cura di farne

pervenire, in caso affermativo, un dettagliato elenco; al riguardo, veniva replicato che "...Il Gruppo Consiliare non ha previsto alcun tetto massimo predeterminato di spesa...". (cfr. nota di risp. cit.).

Orbene, anche in questo caso appare evidente come l'assenza di una regolamentazione circa gli importi massimi sostenibili, in relazione alle varie tipologie di spesa ammissibili, si ponga in contrasto con i principi di proporzionalità e di prudenza che devono ispirare la regolare gestione delle spese, onde prevenire ogni arbitrarietà, di per sé esulante dai principi di buona gestione.

- In sede istruttoria, si evinceva l'assenza delle autorizzazioni di spesa – di cui all'art. 2, c. 1, dell'All. A al DPCM del 21.12.2012 - da rilasciare a cura del Presidente del Gruppo consiliare.

Al riguardo, si chiedeva di chiarire il motivo di tale omissione, nonché di far pervenire copia conforme delle autorizzazioni *de quibus* nel caso in cui esse fossero state effettivamente rilasciate.

Al riguardo, tuttavia, non veniva fornita alcuna utile replica.

Orbene, in via preliminare, non può (anche qui, come ai precedenti punti **III**, **IV** e **VI**) non rilevarsi come tale comportamento omissivo non appaia in linea con quello spirito di collaborazione istruttoria, indispensabile ai fini dell'esercizio del controllo, *in subiecta materia*, da parte di questa Sezione.

Ciò premesso, è di immediata evidenza come, anche alla luce degli altri rilievi, la surrichiamata omissione assuma in sé i caratteri di elemento generatore di particolare criticità ai fini del giudizio in ordine alla regolarità della rendicontazione.

Invero, non v'è chi non veda come l'autorizzazione di cui all'art. 2, comma 1 dell'All. A al DPCM del 21.12.2012, sia prevista dal Legislatore non solo ai fini probatori e di radicazione della responsabilità personale, ma costituisca, altresì, un requisito imprescindibile, richiesto *ad substantiam*, agli effetti della veridicità e della correttezza delle spese effettuate.

Soccorrono, al riguardo, sia il succitato comma 1 dell'art. 2, sia il comma 2 della medesima norma.

Invero, il comma 1 stabilisce che *"...Il Presidente del Gruppo consiliare autorizza le spese e ne è responsabile. In caso di sua assenza o impedimento, le spese sono autorizzate dal Vicepresidente. L'autorizzazione alla spesa deve essere conservata unitamente alla documentazione contabile..."*.

Nel contempo, il comma successivo prevede che *"...La veridicità e la correttezza delle spese sostenute ai sensi dell'articolo 1 sono attestate dal Presidente del gruppo consiliare..."*. Sulla materia di che trattasi, cfr., anche, *supra*, punto **V** dei **"RILIEVI PRELIMINARI"**.

- Dall'esame del rendiconto fatto pervenire si evinceva che era stata contabilizzata la voce di spesa "versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale (direttamente sostenute)" per un importo pari ad € 53.944,60.

Tuttavia, tale voce di spesa, nella surriportata testuale locuzione, non risultava essere tra quelle previste dal modello di rendicontazione predisposto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012; si chiedeva di chiarire il motivo di tale discrasia.

Inoltre, si chiedeva al Gruppo di fornire chiarimenti, corredati da adeguata evidenza contabile – documentale, in ordine alle attività e/o operazioni generatrici di tale importo di spesa.

La risposta fatta pervenire non si rilevava appagante.

Infatti, veniva sostenuto che *"...In merito alla voce "versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale (direttamente sostenute) ha visto la necessaria aggiunta "direttamente sostenute" stante l'impossibilità di determinare il costo separato di tale voce per il personale non direttamente contrattualizzato dal Gruppo Consiliare; infatti per il personale dipendente da altre amministrazioni e distaccato presso il Gruppo Consiliare gli uffici preposti del Consiglio Regionale in base alla normativa vigente comunicano il costo globale presunto ad inizio anno per poi liquidare alle amministrazioni di provenienza del personale suddetto, nell'annualità successiva, le richieste di rimborso provenienti da quelle amministrazioni. L'importo indicato in rendiconto, pari a € 53.944,60 è quello certificato dai competenti*

*uffici del Consiglio Regionale come da attestazione di spesa allegata e derivante dalle liquidazioni dei modelli F24 effettuate (dietro indicazione del consulente del lavoro del Gruppo Consiliare) dai competenti uffici del Consiglio e relativi al personale con contratto di diritto privato appositamente allegati, in uno con i suddetti modelli F24 con le relative quietanze, al rendiconto in parola..." (cfr. nota di risp. cit.).*

Inoltre, detta risposta disvelava ulteriori elementi di perplessità.

Invero, in disparte ogni considerazione in ordine alle non positive incidenze di tale *modus operandi* sulla chiarezza espositiva e della struttura del rendiconto, è di immediata evidenza come le esigenze istruttorie palesate dalla Sezione avrebbero potuto essere soddisfatte con preventivo interpello, da parte del Gruppo consiliare, delle competenti strutture del Consiglio regionale.

Al riguardo, vengono, comunque, in rilievo tutte le considerazioni e perplessità, prospettate, da questa Sezione, con la deliberazione n° 124/2015 del 20 aprile 2015, in ordine all'assetto delle competenze gestionali, *in subiecta materia*, emergente dal quadro normativo di riferimento (cfr., *amplius, infra*, sub "**SPESE PER IL PERSONALE ESTERNO RECLUTATO CON CONTRATTI DI DIRITTO PRIVATO**").

- Fermo restando quanto innanzi rilevato in ordine alla previsione, di cui all'art. 2 allegato a) al DPCM 21.12.2012, dell'adozione di un "disciplinare interno", dall'esame della documentazione fatta pervenire si evinceva che il Gruppo aveva sostenuto "spese logistiche (affitto sale riunioni, attrezzature e altri servizi logistici e ausiliari)" per un importo complessivo pari ad € 366,00 comprensivo di Iva.

Tale importo risultava afferente ad una locazione di sala effettuata presso il "XXX Hotel XXX - Napoli - Via XXX, XXX - 80134 - NAPOLI (NA) (cfr. ricevuta fiscale - fattura n° 11400274 del 7/02/2014). La causale descrittiva dell'operazione riportata in fattura era la seguente: "affitto sala".

Orbene, in ordine alla spesa *de qua*, venivano formulati i rilievi che seguono.

**a)** Per quel che concerne la dicitura riportata nella fattura in questione ("Arrivo 07/02/14"- "Partenza 07/02/2014"; "Camera 9300") si chiedeva di chiarire la tipologia di struttura utilizzata (camera o sala).

Inoltre, in disparte ogni altro profilo di competenza di altra giurisdizione, si chiedeva di chiarire, altresì, la discrepanza esistente tra la surriportata dicitura e quella, parimenti riportata in fattura, avente il seguente contenuto: "XRF 600471/**2013**".

**b)** La succitata descrizione non appariva idonea a consentire l'esercizio della verifica dell'inerenza della spesa sotto l'aspetto della sua espressa riconducibilità all'attività istituzionale del Gruppo consiliare (cfr. art. 1, c. 3 dell'Allegato A al DPCM del 21.12.2012 cit.).

**c)** Si chiedeva di chiarire se, presso il Consiglio Regionale, esistessero sale, uffici, locali all'uopo messi a disposizione dei Gruppi Consiliari, dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale o, comunque, da altro Ufficio, Dipartimento ecc....

**d)** Si chiedeva di comunicare, fornendone adeguata evidenza documentale, se fosse stata svolta preventiva idonea valutazione comparativa, riguardo alla congruità, efficienza, economicità e qualità della prestazione ricevuta, rispetto alla spesa sostenuta.

Orbene, la risposta fatta pervenire si rivelava non esaustiva.

Invero, per quel che concerne il rilievo di cui alla lett. **a)**, veniva dedotto che *"... si chiarisce che la tipologia di struttura utilizzata è una sala (solo al fine di fornire maggiori informazioni si precisa che la stessa è ubicata al Piano Primo del Hotel Oriente) e che la dizione che appare in fattura "Camera 9300" è quella genericamente indicata nei documenti fiscali di quella struttura per indicare la sala convegni utilizzata. Appare altresì chiaro che il servizio fornito è quello di "Affitto Sala" come evincasi nell'oggetto della fattura che riporta altresì la data di riferimento dell'evento. Per quanto attiene, invece, l'apparente discrepanza di numerazione e indicazione fiscale che appaiono sul documento si precisa come il numero "XRF600471/2013" è relativo al bollettario fiscale della struttura ricettiva sul quale la normativa fiscale consente di apporre il numero progressivo di fattura quando viene richiesto dal cliente di predisporre tale più completo documento*

fiscale (e come effettivamente richiesto) e che in questo caso corrisponde al n. 11400274. Ad ulteriore prova la lettera di trasmissione della X XX spa X X cui è stato indirizzato il relativo bonifico effettuato in data 14.02.2014 riporta quale riferimento fiscale il succitato n. 11400274. Peraltro è noto che quasi tutti gli alberghi, per snellire le pratiche fiscali, hanno uniformato, come previsto dalla legge, un unico modello che può essere utilizzato sia come Ricevuta sia come Fattura Fiscale. Naturalmente i due tipi di documento per convivendo nello stesso modello riportano una numerazione autonoma e progressiva che nel caso delle ricevute fiscali (differentemente dalle fatture) dall'anno 2013 non coincide obbligatoriamente con l'anno solare, ma può riportare altresì una numerazione progressiva..." (cfr. nota di risp.cit.).

Orbene, è di immediata evidenza come, stanti le argomentazioni svolte dal Gruppo nella materia *de qua*, questa Sezione non sia nelle possibilità di verificare, *rebus sic stantibus*, l'attendibilità di quanto dichiarato.

Pertanto, rimangono consegnate alla competenza degli Organi deputati (*in primis*, Presidente del Consiglio Regionale), le eventuali verifiche e conseguenziali determinazioni.

Per quel che concerne il rilievo di cui alla lett. **b)**, non veniva fatta pervenire alcuna utile risposta.

Anche in questo caso, dunque (così come in ordine al rilievo circa l'assenza delle autorizzazioni di spesa ed ai precedenti punti **III**, **IV** e **VI**) non può non rilevarsi come tale comportamento omissivo non appaia in linea con quello spirito di collaborazione istruttoria, indispensabile – soprattutto in considerazione degli angusti termini cui è astretta la cognizione dell'Organo di controllo *in subiecta materia* – ai fini dell'esercizio del controllo da parte di questa Sezione.

Peraltro, appare, comunque, il caso di aggiungere, in via generale, che tale onere deve ritenersi sostanzialmente eluso anche in caso di formulazione di risposte generiche, parziali e/o lacunose, tali da far assumere, alle medesime, il carattere della non utilizzabilità al fine dell'informato e proficuo esercizio del controllo demandato alle competenti Sezioni regionali della Corte dei conti ex art. 1, commi

9-11, del decreto legge 10 ottobre 2012, n° 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n° 213.

Inoltre, non vi è chi non veda come tale *modus operandi* non consenta (nel silenzio allegatorio da parte del Gruppo) di qualificare come "inerente" la spesa di che trattasi sotto l'aspetto della sua espressa riconducibilità all'attività istituzionale del Gruppo consiliare (cfr. art. 1, c. 3 dell'Allegato A al DPCM del 21.12.2012 cit.).

Per quel che concerne la richiesta di cui alla lett. **c)**, la risposta fatta pervenire non appariva appagante.

Invero, veniva sostenuto che *"...L'evento in questione si è svolto in orario tardo pomeridiano (le 18.30) ed aperto ad una molteplicità di cittadini senza vincolo alcuno. Dato l'orario e soprattutto per favorire la più larga partecipazione e dibattito era improprio l'utilizzo di sale poste all'interno del palazzo del Consiglio Regionale (per le evidenti misure di sicurezza che sono imposte per tali luoghi): l'utilizzo di tali strutture consiliari per una manifestazione comunque a carattere politico aperta alla cittadinanza avrebbe del resto gravato la struttura consiliare di oneri (energia, guardiania, pulizia) non pertinenti alle funzioni istituzionali della struttura..."* (cfr. risp. cit.).

Orbene, non v'è chi non veda come tale argomentazione appaia inidonea al fine della dimostrazione che la spesa *de qua* non sia stata effettuata per acquisire un servizio già fornito, gratuitamente, al Gruppo, dal Consiglio Regionale, con conseguenziale duplicazione di spesa.

Per quel che concerne, infine, la richiesta di cui alla lett. **d)**, il Gruppo non faceva pervenire alcun utile elemento. Orbene, al riguardo, appare appena il caso di rimarcare che, *in subiecta materia* – a prescindere da ogni altra competente valutazione – la predisposizione di criteri protesi ad assicurare l'economicità e l'imparzialità nell'assunzione delle prestazioni (in corrispettivo dell'erogazione delle risorse pubbliche assegnate) appare direttamente e strettamente strumentale alla stessa realizzazione delle esigenze di coerenza della spesa poste dall'art. 1, c. 3 dell'Allegato A al DPCM del 21.12.2012.

Per tutto quanto sopra, il rilievo di cui al presente paragrafo non può considerarsi

superato.

- Fermo restando quanto innanzi rilevato in ordine alla previsione, di cui all'art. 2 allegato a) al DPCM 21.12.2012, dell'adozione di un "disciplinare interno", dall'esame della documentazione fatta pervenire si evinceva che il Gruppo aveva sostenuto "spese per attività promozionali, di rappresentanza, convegni e attività di aggiornamento" per un importo complessivo pari ad € 25.010,00, comprensivo di Iva.

Tale importo risultava inerente all'acquisto di n. 7 *maxi poster*, nonché di n. 14 *poster*, effettuato presso "XXX S.R.L." – CENTRO DIREZIONALE – ISOLA XXX – 80143 – NAPOLI (NA) (cfr. : fattura n°308 del 3/12/2014; fattura n°334 del 29/12/2014).

La causale descrittiva dell'operazione, riportata nelle fatture, era la seguente: "Campagna affissionale dal 29.12.2014 al 14.01.2015 come da contratto del 02.12.2014".

Orbene, nella nota integrativa, fatta pervenire a corredo del rendiconto oggetto di esame, veniva sostenuto che *"...La terza voce richiesta dalla normativa, relativa a "Spese per attività promozionali" vede in essere, a seguito di ricerca di mercato effettuata attraverso richiesta formale ad una pluralità di ditte, un contratto relativo alla promozione attraverso strumenti pubblicitari delle attività legislative e istituzionali del Gruppo Consiliare, con la ditta XXX s.r.l. per un onere pari a € 20.500 oltre IVA di cui sono stati versati un primo importo a titolo di anticipo pari a € 7.503 ed una successiva rata a chiusura e verificato buon fine della attività pari ad € 17.507..."*.

In ordine a tale acquisto, si poneva in rilievo quanto segue.

**a)** Al fine di verificare se fosse stata svolta una preventiva, idonea valutazione comparativa riguardo alla congruità, efficienza, economicità e qualità della prestazione ricevuta, rispetto alle somme erogate - anche in considerazione dell'entità della spesa - si chiedeva di specificare i criteri utilizzati al fine della

individuazione delle ditte interpellate, anche sotto il profilo dei requisiti tecnico – professionali necessari per la corretta esecuzione della prestazione.

Si chiedeva, dunque, di comunicare se alcuno fra i soggetti individuati o il soggetto affidatario della fornitura fosse legato da rapporti di parentela o di affinità, rilevanti ai sensi di legge, con il soggetto sottoscrittore del contratto per l'affidamento del servizio.

Al riguardo, veniva sostenuto che *"...Ferma restando l'assenza di ogni e qualsivoglia previsione normativa e/o regolamentare in ordine allo svolgimento obbligatorio di gare di appalto per l'acquisizione di forniture e servizi in favore dei Gruppi Consiliari, deve precisarsi che nel caso di specie, il Capogruppo, d'intesa con gli altri Consiglieri Regionali, ha attivato una procedura di acquisizione preventivi a mezzo interpello in favore di n. 3 ditte operanti nel settore della comunicazione. Ricevute le relative offerte - la relativa documentazione già in possesso della Corte dei Conti - il servizio è stato affidato alla ditta Giudice s.r.l. risultata la più economica in ordine alle prestazioni richieste..."* (cfr. nota di risp. cit.).

Orbene, tali argomentazioni appaiono sostanzialmente insoddisfacenti rispetto a quanto richiesto.

Invero, non è stata fornita alcuna utile informazione né rispetto ai criteri di scelta utilizzati al fine della individuazione delle ditte interpellate, né in ordine ai possibili rapporti di parentela o di affinità, rilevanti ai sensi di legge, esistenti fra i soggetti individuati o il soggetto affidatario ed il soggetto sottoscrittore del contratto per l'affidamento del servizio.

Né vale, a superare tale omissione, quanto sostenuto dal Gruppo circa *"...l'assenza di ogni e qualsivoglia previsione normativa e/o regolamentare in ordine allo svolgimento obbligatorio di gare di appalto per l'acquisizione di forniture e servizi in favore dei Gruppi Consiliari..."* .

Orbene, al riguardo, appare appena il caso di ribadire quanto già posto in evidenza nel precedente paragrafo in ordine al fatto che, *in subiecta materia* – a prescindere da ogni altra competente valutazione – la predisposizione di criteri protesi ad assicurare l'economicità, imparzialità e trasparenza nell'assunzione delle prestazioni (in

corrispettivo dell'erogazione delle risorse pubbliche assegnate al Gruppo e, conseguenzialmente sottratte, per legittima scelta del Legislatore, ad utilizzi alternativi in favore della collettività) appaia direttamente e strettamente strumentale alla stessa realizzazione delle esigenze di coerenza della spesa poste dall'art. 1, c. 3 dell'Allegato A al DPCM del 21.12.2012.

**b)** Dall'esame della documentazione qui pervenuta, si rilevava che i "rapporti verifica trasmissione fax", inerenti alle relazioni intercorse tra il Gruppo consiliare e la ditta XXX s.r.l., risultavano recare la data 14/02/2006, nonché quella 15/02/2006.

In disparte ogni altro profilo, di competenza di altra giurisdizione, si chiedeva di chiarire il motivo di tale discrasia.

Al riguardo, veniva sostenuto che *"...per quanto attiene i "rapporti di verifica trasmissione fax" allegati al rendiconto si fa presente che tali documenti sono stati mantenuti più che altro al fine di garantire promemoria interno circa l'effettivo invio dei suddetti fax alle ditte del caso; le date indicate sui rapporti suddetti (14/02/2006 e 15/02/2006) sono dovute a mero errore di programmazione dell'apparecchio fax che è di proprietà del Consiglio Regionale e reso disponibile per le necessità del Gruppo Consiliare in uno con la numerazione XXX XXXXXXXX. Tuttavia è evidente, dalla scorsa delle risposte ricevute dalle ditte interpellate, che tali invii sono stati correttamente effettuati nei tempi e nei modi indicati..."* (cfr. nota di risp. cit.).

Sul punto, stanti le argomentazioni svolte dal Gruppo nella materia *de qua*, questa Sezione non è nelle possibilità di verificare, *rebus sic stantibus*, la fondatezza della surriportata dichiarazione.

Pertanto, rimangono consegnate alla competenza degli Organi deputati (*in primis*, Presidente del Consiglio Regionale), le eventuali verifiche e conseguenziali determinazioni.

**c)** Si rilevava come la fornitura del servizio *de quo* dispiegasse, nella sostanza, i propri effetti in un esercizio successivo a quello oggetto di esame (cfr., al riguardo, la dicitura posta sulla fattura fatta pervenire a comprova dell'operazione, che così

recitava: "Campagna affissionale dal 29.12.2014 al 14.01.2015 come da contratto del 02.12.2014").

Tale circostanza appariva ulteriore condizione ostativa rispetto alla possibilità di considerare le suddette risultanze come conformi a legge.

Sul punto, la risposta fornita dal Gruppo confermava la fondatezza del rilievo formulato; invero veniva replicato che *"...Il servizio fornito dispiega effettivamente buona parte dei propri effetti per un periodo che va oltre l'anno 2014 e peraltro nessun limite risulta posto in tal senso atteso che le somme eventualmente residuali relative all'anno 2014 sono comunque disponibili e spendibili l'anno successivo (o anche gli anni successivi) senza necessità di alcuna preautorizzazione formale al riguardo..."* (cfr. nota di risp. cit.).

Orbene, è evidente come tale argomentazione, oltre a non cogliere l'esigenza del rispetto del principio di annualità (che deve informare la gestione nella materia di che trattasi), non tiene nella debita considerazione gli effetti dispiegabili da eventi quali la cessazione del Gruppo o le elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale, proprio in dipendenza del fatto che *"...le somme eventualmente residuali relative all'anno 2014 sono comunque disponibili e spendibili l'anno successivo (o anche gli anni successivi) senza necessità di alcuna preautorizzazione formale al riguardo..."* (cfr. nota di risp. cit.).

**d)** L'operazione *de qua* appariva contravvenire, quantomeno, al disposto dell'art. 1, comma 3, lett. a), nonché comma 4, lett. d) dell'Allegato A al DPCM del 21.12.2012.

Come è noto, tali disposizioni statuiscono che *"...3. La correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge, secondo i seguenti principi:*

*a) ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo... 4. Il contributo per le spese di funzionamento può essere utilizzato: ...d) per la promozione istituzionale dell'attività del gruppo consiliare..."*.

In particolare, dall'esame della documentazione fatta pervenire appariva doversi evincere che la spesa *de qua*, più che riconducibile alle finalità istituzionali del

Gruppo consiliare, poteva prestarsi a rivestire natura propagandistica dell'ideologia politica del Partito, con conseguenziale non riconducibilità alle "spese per la promozione istituzionale", le quali dovevano afferire, in termini chiari, precisi e diretti, ad eventi o circostanze di carattere rappresentativo del Gruppo consiliare.

E, invero, nei vari *poster* si leggevano espressioni come quella appresso riportata :

**"Qui CAMPANIA # insieme e Salute NCD NUOVO CENTRODESTRA";**

mentre, alla base del poster, compariva, in carattere molto più piccolo, la dicitura :

"GRUPPO CONSILIARE NUOVO CENTRODESTRA REGIONE CAMPANIA".

Al riguardo, la risposta fatta pervenire non consentiva il superamento del rilievo formulato.

Invero, veniva sostenuto che *"...far conoscere alla cittadinanza della regione ovvero la promozione di quanto realizzato o proposto in sede legislativa dai Gruppi Consiliari è parte delle responsabilità istituzionali degli stessi come peraltro, non a caso, indicato dallo stesso D.P.C.M. 21/12/2012 che ha individuati delle voci di spesa al riguardo. Il messaggio che si è inteso trasmettere alla popolazione campana era incentrato sulla attività svolta dal Gruppo Consiliare NCD in seno al Consiglio Regionale della Campania ed invero su un serie di manifesti di grandi dimensioni (metri 6 x metri3) ove il messaggio prioritario (Qui CAMPANIA #Insieme è Salute / Famiglia / Cultura, etc. ovvero le materie su cui si è incentrata l'attività propositiva del Gruppo Consiliare sino ad oggi) aveva, come logico, un ruolo predominante su chi invece poi firma il medesimo manifesto (Gruppo Consiliare Nuovo Centrodestra Regione Campania) proprio perché non pubblicizzava il Partito Politico ma invece promuoveva la conoscenza dell'azione di un organo istituzionale preposto ovvero il Gruppo Consiliare. Non è a dubitarsi che le spese per la comunicazione istituzionale, così come quelle per la pubblicazione di periodici ecc., così come quelle per duplicazioni e stampe, così come quelle per attività promozionali, convegni ecc., cui fa riferimento il DPCM 21.12.2012 altro non sono che spese volte alla comunicazione all'esterno delle attività propositive e dei risultati politici ed amministrativi conseguiti, eventualmente, dal Gruppo Consiliare di riferimento: non è certamente questa la sede per confrontarsi sull'efficacia di tali*

*campagne di comunicazione siano messe sotto forma di manifesti pubblicitari, convegni o comunicati a mezzo stampa. Di certo qualsivoglia comunicazione proveniente da un Gruppo Consiliare ascrivibile ad un partito assume imprescindibilmente una valenza politica (a meno di non voler comunicare il menù del Consiglio Regionale o altri dati poco significativi della vita consiliare)...” (cfr. nota di risp. cit.).*

Sennonché, nel caso di specie, i laconici messaggi contenuti *nei poster* in questione non recavano sufficienti indicazioni descrittive delle *attività propositive e dei risultati politici ed amministrativi conseguiti, eventualmente, dal Gruppo Consiliare di riferimento* (cfr. nota di risp. cit.) : sicché, visto pure il diverso rilievo dimensionale grafico impresso all’espressione **“NCD NUOVO CENTRODESTRA”** rispetto a quella **“GRUPPO CONSILIARE NUOVO CENTRODESTRA REGIONE CAMPANIA”** (collocata, quest’ultima, alla base del *poster*), la spesa *de qua*, più che apparire proficuamente riconducibile alle finalità ed alle attività istituzionali del Gruppo consiliare, poteva prestarsi a rivestire natura meramente propagandistica dell’ideologia politica del Partito, in tal modo fuoriuscendo dal concetto di “inerenza” o “correttezza” di cui al più volte citato DPCM del 21.12.2012.

In definitiva, la spesa sostenuta per l’acquisto dei *poster de quibus* non appare rispondere al carattere di “correttezza” richiesto e predicato dal DPCM del 21.12.2012, sia in rapporto al contenuto comunicativo di tali *poster*, sia in ragione della non riconducibilità della spesa medesima alla nozione di “spesa per la promozione istituzionale dell’attività del gruppo consiliare”, accolta dall’art. 1, comma 4, lett. d), del surrichiamato D.P.C.M., per oggettiva mancanza delle connotazioni e dei presupposti da quest’ultimo, al riguardo, richiesti.

- Fermo restando quanto innanzi rilevato in ordine alla previsione, di cui all’art. 2 allegato a) al DPCM 21.12.2012, dell’adozione di un “disciplinare interno”, dall’esame della documentazione fatta pervenire si evinceva che il Gruppo sosteneva “spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici e altre spese di comunicazione, anche web” per un importo complessivo pari ad €

35.957,48 comprensivo di Iva.

Tale importo risultava afferente ad un'attività di "Consulenza e gestione delle attività di comunicazione (rapporti con la stampa, immagine, gestione dei contenuti testuali per Stampa, Media e comunicazione di massa)" fornita dalla XXX SRL - Via XXX n. XXX - 80121 NAPOLI.

A comprova dell'operazione sono state fatte pervenire n. 6 fatture, nonché copia del contratto stipulato dalle parti.

Orbene, dall'esame della documentazione trasmessa alla Sezione, si rilevava, fra l'altro, quanto segue.

Detta documentazione (consistente, ad esempio, in una serie di fotocopie di articoli di stampa, pubblicati su quotidiani) non appariva idonea a comprovare lo svolgimento, da parte della Società affidatari a del servizio delle suelencate attività di "Consulenza e gestione delle attività di comunicazione (rapporti con la stampa, immagine, gestione dei contenuti testuali per Stampa, Media e comunicazione di massa)", al fine della dimostrazione della coerenza della spesa con le finalità previste dalla legge, sotto l'aspetto della sua riconducibilità all'attività istituzionale del Gruppo Consiliare (cfr. art. 1, c. 3 dell'Allegato A al DPCM del 21.12.2012 cit.).

Al riguardo, la risposta pervenuta non aggiungeva elementi significativi a quanto già dedotto e prodotto in sede istruttoria.

*Invero, veniva sostenuto che "... Per quanto infine attiene gli aspetti del lavoro svolto dalla ditta succitata si rinvia ai preventivi, ed agli allegati facenti parte degli stessi, per meglio comprendere la natura del lavoro svolto e per il quale la ditta stessa ha inviato propri report, in uno con le fatture del caso, pure già inviati contestualmente alla succitata documentazione..." (cfr. nota di risp. cit.).*

Orbene, in ordine ai surrichiamati "report", non può non porsi in rilievo quanto segue.

- Essi apparivano meramente ripetitivi della surrichiamata descrizione dell'attività assunta in contratto, nonché connotati da estrema genericità in ordine alla dimostrazione delle enunciate causali giustificative.
- Riportavano, nella loro totalità, il medesimo contenuto, replicato,

pedissequamente, per ciascuno dei "report" allegati.

Né appariva sufficiente, a sanare tali discrasie, la documentazione fatta pervenire dal Gruppo a sostegno della legittimità della spesa *de qua*.

Invero, tale documentazione appariva come una mera raccolta di articoli fotocopiati, tratti da quotidiani sia a diffusione nazionale, sia a rilevanza locale, articoli che apparivano afferenti, peraltro, ad eventi, fatti e circostanze riconducibili solo in parte all'attività istituzionale del Gruppo (cfr., ad esempio, i seguenti articoli: "AMATO, RUSSO E CESARO: RAMPOLLI DI FAMIGLIA IN CORSA" - su "CRONACHE di NAPOLI" del 30/11/2014; ""Caldoro: "Mi ripresento solo se finiscono i litigi"" - su "la Città" del 30/11/2014; "Caldoro spiazza: non è detto che mi ricandidi" - su "IL MATTINO" del 25/11/2014; ecc.).

Sicchè, non avendo il Gruppo consiliare fornito elementi idonei alla ricostruzione dell'effettiva attività svolta dalla Società affidataria del servizio, la Sezione non può considerare la relativa spesa come in linea con il disposto dell'art. 1, comma 3, lett. a) dell'Allegato A al DPCM del 21.12.2012, il quale prevede che "...3. *La correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge, secondo i seguenti principi: a) ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo...*".

Infine, si chiedeva, senza ottenere utile risposta, quanto segue.

**1)** Comunicare se il soggetto affidatario fosse legato da rapporti di parentela o di affinità, rilevanti ai sensi di legge, con il soggetto firmatario del contratto per l'affidamento del servizio.

**2)** Comunicare, fornendone adeguata evidenza documentale, se fosse stata svolta preventiva idonea valutazione comparativa, riguardo alla congruità, efficienza, economicità e qualità della prestazione ricevuta, rispetto alla spesa sostenuta.

Al riguardo, appare appena il caso di ribadire quanto già posto *supra* in evidenza, in ordine al fatto che, *in subiecta materia* - a prescindere da ogni altra competente valutazione - la predisposizione di criteri protesi ad assicurare l'economicità, l'imparzialità e la trasparenza nell'assunzione delle prestazioni (in corrispettivo dell'erogazione delle risorse pubbliche assegnate al Gruppo e, conseguenzialmente

sottratte, per legittima scelta del Legislatore, ad utilizzi alternativi in favore della collettività) appaia direttamente e strettamente strumentale alla stessa realizzazione delle esigenze di coerenza della spesa poste dall'art. 1, c. 3 dell'Allegato A al DPCM del 21.12.2012.

In merito alle mancate utili risposte alle surriportate richieste istruttorie - così come in ordine ai rilievi concernenti le "spese logistiche (affitto sale riunioni, attrezzature e altri servizi logistici e ausiliari)", l'assenza delle autorizzazioni di spesa, e quelli relativi ai precedenti punti **III, IV e VI**) - non può non ribadirsi come tale comportamento omissivo non appaia in linea con quello spirito di collaborazione istruttoria, indispensabile - soprattutto in considerazione degli angusti termini cui è astretta la cognizione dell'Organo di controllo *in subiecta materia* - ai fini dell'esercizio del controllo, *in subiecta materia*, da parte di questa Sezione.

Ché, anzi, l'intervenuta reiterazione di un siffatto comportamento non può che essere assunta quale elemento sintomatico di irregolare rendicontazione.

- Fermo restando quanto innanzi rilevato in ordine alla previsione, di cui all'art. 2 allegato a) al DPCM 21.12.2012, dell'adozione di un "disciplinare interno", dall'esame della documentazione fatta pervenire si evinceva che il Gruppo aveva sostenuto "spese per consulenze, studi ed incarichi" per un importo complessivo di € 945,32.

Tale spesa risultava afferente alla predisposizione di un "*Reclamo Corte Dei conti avverso decisione della Corte dei Conti Napoli n. 142 del 08/05/2014*".

Tale prestazione era stata fornita dall'Avv. XXX - Via XXX, n. XXX - 80133 NAPOLI. Al riguardo, si rilevava, fra l'altro, quanto segue.

**a)** Dall'esame della documentazione fatta pervenire, non si evincevano una serie di informazioni e/o elementi quali l'atto o contratto di conferimento dell'incarico (contenente l'oggetto della prestazione richiesta, il compenso stabilito) e la documentazione fiscale.

Inoltre, la spesa per incarichi defensionali, per l'instaurazione di lite giudiziaria (nella specie, del giudizio innanzi alle Sezioni Riunite, in sede giurisdizionale, in

speciale composizione della Corte dei conti), non appariva in linea con gli specifici vincoli di destinazione che la legge imprime alle risorse assegnate ai Gruppi consiliari, né con le finalità istituzionali, tipizzate, di cui al più volte richiamato D.P.C.M. 21 dicembre 2012.

Al riguardo, la risposta fatta pervenire non appariva esaustiva.

Infatti veniva sostenuto che *"...si precisa che il legale predetto, come da dichiarazione che si allega, ha prestato la sua opera professionale senza il pagamento di onorari e spese generali, ma solo a mezzo del rimborso delle spese vive (marche + spese di notifica + spese di viaggio..."* (cfr. nota di risp. cit.).

**b)** Si chiedeva di comunicare se il soggetto affidatario della consulenza fosse legato da rapporti di parentela o di affinità, rilevanti ai sensi di legge, con il Capogruppo e legale rappresentante del Gruppo consiliare.

Neppure in questo caso la risposta fatta pervenire si rivelava appagante; invero, veniva replicato che *"...Il predetto legale non ha alcun rapporto di parentela con il Capogruppo e/o con i Consiglieri Regionali del Gruppo..."* (cfr. nota di risp. cit.).

Da tutto quanto sopra consegue necessariamente l'impossibilità di riscontrare, nella spesa di che trattasi, le finalità di cui all'art. 1, commi 1 e 3 dell'Allegato A al DPCM del 21.12.2012, sotto l'aspetto della sua correttezza e riconducibilità all'attività istituzionale del Gruppo consiliare.

**SPESE PER IL PERSONALE ESTERNO RECLUTATO CON CONTRATTI DI  
DIRITTO PRIVATO**

**Considerazioni Preliminari**

Nella deliberazione di comunicazione SRCCAM/29/2015/FRG depositata in data 13.3.2015, si poneva in rilievo la necessità di premettere il quadro di incertezza normativa sopravvenuto, *in subiecta materia*, all'adozione della Delibera U.D.P. n. 321 del 17 aprile 2014, con la quale era stato approvato il nuovo Disciplinare per la definizione delle modalità di utilizzo del contributo per le spese del personale dei Gruppi, in sostituzione del Disciplinare approvato con Deliberazione U.D.P. n. 236 del 16 maggio 2013.

Al riguardo, si sottolineava che ""Infatti, come meglio si chiarirà *infra*, il nuovo Disciplinare, in apparente contrasto con il disposto dell'art. art. 1, comma 2 della legge regionale n. 5/2013 (cfr.: "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..."), prevede, al paragrafo 5.2, che "Per il personale contrattualizzato con contratti di diritto privato, la liquidazione avviene a cura del Gruppo ...", con introduzione, nei punti successivi, di nuove procedure ed adempimenti che appaiono, *prima facie*, sottolineare un maggiore coinvolgimento del Gruppo consiliare nelle vicende contrattuali *de quibus*. A ciò aggiungasi che, nel caso di specie, sono stati trasmessi a questa Sezione, da parte del Gruppo Consiliare NCD, numerosi contratti rientranti nella tipologia in esame; sicché, stanti le esigenze di concentrazione delle attività di controllo derivanti dal breve termine previsto dalla legge per l'espletamento delle verifiche, e risultando - alla luce delle premesse considerazioni in ordine alle incertezze derivanti dal nuovo quadro normativo di riferimento, ed in attesa degli opportuni chiarimenti da parte del Gruppo Consiliare *de quo* - ragionevole ipotizzare che detti contratti siano stati trasmessi a questa Sezione perché quest'ultima effettui su di

essi un'attività di controllo, e valutata, comunque, l'opportunità di un esame anche, in ultima analisi, improntato alla collaborazione istituzionale allo stato degli atti, si formulano le osservazioni che seguono, corrispondenti ad un primo scrutinio, salva ogni ulteriore possibile valutazione all'esito dell'istruttoria".

In sede di controdeduzioni, ai rilievi formulati da questa Sezione con la citata deliberazione di comunicazione SRCCAM/29/2015/FRG depositata in data 13.3.2015, con specifico riguardo alle spese sostenute dal Gruppo NCD per l'assunzione del personale esterno, incaricato a mezzo della stipula di contratti di diritto privato trasmessi in allegato al rendiconto riportate nella sopracitata memoria di replica (Cfr. Osservazioni allegate alla nota del Gruppo Consiliare *de quo* prot. 2015.0000384/P del 14/04/ 2015, sub "Questione personale", paragrafi n° 1,2,3,4) – l'Organo controllato dichiarava, in via preliminare, che : *"...in punto di fatto sulle risorse utilizzate dal Gruppo per la voce personale con riferimento all'annualità 2014, ed in relazione alle considerazioni preliminari già svolte in epigrafe è necessario altresì precisare e ribadire quanto segue: 1. Certamente da condividersi sono le considerazioni sul quadro di incertezza normativa e regolamentare correttamente tracciato dall'Organo contabile - pagg. 12/23 — con riferimento alle disposizioni in tema di gestione del personale dei Gruppi Consiliari da ultimo intervenute con il deliberato 321/2014 dell'UDP, deliberato non a caso pervenuto a ben 4 mesi dall'inizio dell'anno contabile di riferimento; 2. Le disposizioni di tale disciplinare contenuto nel deliberato dell'UDP cit. troveranno piena e completa applicazione solo a far data dall'anno 2015: in ogni caso ogni e qualsivoglia disciplina regolamentare all'interno del Consiglio non può evidentemente venire in rilievo in sede contabile se non allorquando costituisca violazione dei chiari precetti di cui alle Linee Guida del dicembre 2012: allo stato degli atti evidentemente il controllo della Corte dei Conti ex DL 174/2012 non può estendersi all'an ed al quomodo di tali rapporti di collaborazione se non in casi di manifesta violazione delle disposizioni contenute nelle Linee Guida e/o in norme regionali (nel caso di specie assenti); 3. La circostanza che in corso di anno contabile sopravvenga una disciplina di dettaglio dell'utilizzo del personale dei Gruppi*

*Consiliari rende evidentemente difficile, per non dire impossibile, il pedissequo rispetto di disposizioni regolamentari resesi operative nel maggio 2014, e cioè allorquando l'esercizio era stato già intrapreso da 5 mesi ed i relativi contratti già stipulati. In questa prospettiva le discrasie evidenziate non sono evidentemente imputabili né ad una negligenza, né ad un a peculiare volontà del Gruppo di disattendere le disposizioni dell'UDP. 4. Per quanto in questa sede rileva si conferma che la spesa sostenuta per i contratti di diritto privato afferenti al Gruppo NCD è pari ad € 205.494,68 sul punto si richiama la certificazione rilasciata dalla Direzione Bilancio del Consiglio Regionale nella quale tale dato contabile è confermato....”.*

Con riferimento al sopradescritto quadro di incertezza normativa e regolamentare, venutosi a determinare a seguito della sopravvenuta adozione della Deliberazione U.D.P. n. 321 del 17 aprile 2014, con la quale è stato approvato il nuovo Disciplinare per la definizione delle modalità di utilizzo del contributo per le spese del personale dei Gruppi, in sostituzione del Disciplinare approvato con Deliberazione U.D.P. n. 236 del 16 maggio 2013, è d'uopo riportare, di seguito, le recenti valutazioni di ordine generale, formulate, al riguardo, da questa Sezione nella deliberazione SRCCAM/124/2015/FRG depositata in data 20.4.2015 :

“...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 cito 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, cito 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 ludi diritto privato" di natura fiduciaria, stipulabili "intuitu personae" purché 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 purché 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 personae".*

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 citato 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. 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 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 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 (*II Dipartimento effettua la 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.

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 citato 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).

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'".*

Orbene, il tratto differenziale fra la fattispecie esaminata dalla surriportata deliberazione e quella sottoposta oggi all'esame della Sezione è essenzialmente rinvenibile nel fatto che, contrariamente a quanto avvenuto nel primo caso, in quello che ne occupa sono state trasmesse, a questa Sezione, copie dei contratti di diritto privato afferenti alle spese *de quibus* e non ne è stata esclusa la sottoposizione al controllo neppure dopo la formulazione delle osservazioni di cui alla citata deliberazione di comunicazione SRCCAM/29/2015/FRG depositata in data

13.3.2015.

Sicché, la Sezione non ha inteso sottrarsi all'esame degli stessi (in quanto praticabile, in rapporto alla documentazione ricevuta ed all'assetto normativo di riferimento), in applicazione del principio di collaborazione istituzionale che caratterizza, in base alla vigente normativa, i rapporti degli Organi di controllo di questa Corte con le Amministrazioni controllate, salve, in ogni caso, alcune implicazioni di ordine generale afferenti alle somme complessive effettivamente assegnate e concretamente erogate.

In applicazione di tutto quanto sopra, per ciò che attiene più specificamente all'aspetto della liquidazione e del pagamento dei corrispettivi, non ci si può, comunque, esimere dal rilevare come non risulti possibile, allo stato della documentazione e delle allegazioni fatte pervenire, determinare esattamente l'importo complessivamente erogato in dipendenza della stipula dei contratti qui trasmessi e, quindi, l'effettivo esaurimento del tetto di spesa (dichiarato nella nota integrativa) che - in corrispondenza dell'importo rideterminato nella tabella di cui alla determina n. 434 del 03/12/2014 del Consiglio regionale della Campania, secondo cui "il *Budget* assegnato in sede di rideterminazione alla data del 22.9.2014, al Gruppo NCD, "*...spendibile per esterni PP.AA.*", ammonterebbe ad € 205.504 - viene precisamente quantificato dal Gruppo consiliare NCD, nella nota di replica ai rilievi formulati, sotto il titolo "Entrate disponibili nell'esercizio".

Più specificamente, in sede di determinazione della consistenza finanziaria del "fondo per spese di personale" viene rappresentato che : "*...si precisa che l'importo pari a € 555.936 inserito alla voce indicata dal modello allegato al D.P.C.M. 21.12.2912 quale "fondi trasferiti per spese di personale" attiene (come già indicato nella nota integrativa allegata al rendiconto inviato) sia al costo di personale distaccato da uffici della Giunta Regionale o comandato da altre amministrazioni pubbliche o da Società partecipate in misura maggiore del 49% dalla Regione Campania, sia al costo di personale con contratto di diritto privato secondo i criteri individuati dalla Delibera dell'Ufficio di Presidenza n.321/2014 e dal Disciplinare in esso contenuto vincolante l'attività dei Gruppi Consiliari. Si rappresenta, altresì, che,*

*così come già indicato nella nota allegata al rendiconto che, per la seconda tipologia di rapporti di lavoro (contratti di diritto privato), l'importo originariamente posto in previsione di spesa negli atti degli uffici preposti e disponibile per il Gruppo NCD era pari a € 297.000, gradualmente diminuita nel corso dell'anno in ragione delle mutate consistenze numeriche (in diminuzione) dei Consiglieri afferenti al Gruppo in parola, fino all'importo statuito nel già citato D.D. n. 434/2014 pari a € 205.504,00 a cui vanno aggiunti € 350.432,00, vincolati al rimborso degli oneri sostenuti dalle amministrazioni che hanno accettato di distaccare proprio personale presso il Gruppo Consiliare...".*

Sul punto, viene successivamente rappresentato che (Cfr. successivi paragrafi nn° 5,6,7,12, sub titolo "Questione Personale") : 5. *"...Per quanto possa occorrere con la relazione al Rendiconto 2014, unitamente alla presente, si conferma ed attesta la regolare esecuzione delle prestazioni dei contrattisti di diritto privato e la loro afferenza alle attività istituzionali del Gruppo. 6. In ordine ai collaboratori indicati a n. 4 di pag. 16, si precisa che l'utilizzo dei modelli INAIL è stato imposto dall'UDP e costituisce il presupposto per i regolari versamenti all'ente di previdenza: la qualificazione di Co.Co.Co. ivi contenuto è del tutto in linea con le disposizioni normative in tema di contratti di diritto privato a tempo determinato. 7. In ordine agli incrementi individuati alla pag. 17 relativamente ai contratti di alcune unità di personale a tempo determinato si precisa che i maggiori importi sono scaturiti da una erronea imputazione/calcolo iniziale degli oneri fiscali laddove il senso dell'accordo, ad esempio, era quello di retribuire le prestazioni con un compenso netto di €. 10.000,00 circa/anno...".*

A ciò aggiungasi che la nota di risposta pervenuta non fornisce elementi di valutazione idonei al superamento delle osservazioni di questa Sezione in ordine alla congruità delle revoche menzionate nella nota integrativa con quelle risultanti dalla documentazione di supporto fatta pervenire – con riflessi, pertanto, allo stato non verificabili, sull'effettiva entità della somma complessivamente erogata per i contratti *de quibus*, e, quindi, sul rispetto del *budget* assegnato al Gruppo – giacché, in sede di controdeduzioni, il Gruppo consiliare segnala che *"... si precisa*

*che le stesse sono state causate in alcuni casi da esigenze personali dell'interessato ed in altri casi da interruzione del rapporto di collaborazione: l'utilizzo del termine "revoca" dell'incarico è probabilmente improprio ma in ogni caso il senso di tali interruzioni è scaturito sempre da risoluzioni consensuali del rapporto di collaborazione. Sul punto si precisa che non vi è alcun contenzioso di alcun tipo tra il Gruppo Consiliare ed i collaboratori a conferma della totale condivisione delle interruzioni dei rapporti di collaborazione in questione...".*

Pertanto, alla luce delle riportate osservazioni - in disparte ogni ulteriore considerazione in merito ai profili di criticità emergenti *a latere* circa il rapporto esistente tra la quantificazione delle spese di cui ai contratti *de quibus* ed i limiti di contenimento della spesa di personale risalenti alle vigenti, *ratione temporis*, norme di coordinamento della finanza pubblica (Cfr., fra tutte, delibera del Consiglio regionale della Campania n. 361 del 29 dicembre 2014 avente ad oggetto : "Quantificazione tetto ex comma 28, art. 9 D.L. n. 78/2010") - la documentazione di supporto pervenuta non consente di stabilire se l'onere sostenuto per i contratti esterni qui trasmessi esaurisca o meno l'importo delle risorse trasferite al Gruppo, e poste nella disponibilità del medesimo, a far data dall'1/01/2014.

Va, peraltro, sottolineato che il "fondo di cassa finale per spese di personale", al 31/12/2014, presenta un risultato negativo, pari ad € 3.291,41.

Infine, non può non rilevarsi che, nella "nota integrativa", fatta pervenire a corredo del rendiconto, si legge che *"...al 31.12.2014 la somma totale delle cifre che si porteranno a recupero nell'anno 2015 ammontano a € 1659,32"*.

Stanti le considerazioni innanzi svolte in merito alle incertezze derivanti dal nuovo quadro normativo di riferimento, in relazione ai successivi punti di replica di cui ai paragrafi nn° 8,9,10,11,12 della sopracitata memoria del Gruppo Consiliare prot. n° 2015.0000384/P del 14/04/2015 (valutata, in ogni caso, l'opportunità di un esame improntato alla collaborazione istituzionale allo stato degli atti), va, in ultimo, evidenziato che - a fronte delle argomentazioni controdeduttive del Gruppo consiliare (in ordine alle perplessità, palesate da questa Sezione nella più volte citata deliberazione di comunicazione SRCCAM/29/2015/FRG depositata in data

13.3.2015, circa la riconducibilità della spesa per i contratti in questione all'attività istituzionale del Gruppo consiliare: cfr. art. 1, c. 3 dell'Allegato A al DPCM del 21.12.2012 cit.), secondo le quali : "5. *In ordine alle posizioni lavorative dei dipendenti di cui alla pag. 17, ed il relativo curriculum vitae , si precisa che ognuno di essi ha svolto funzioni di segretariato e per l'effetto dal curriculum si evincono gli elementi necessari e sufficienti per la stipula dei relativi contratti trattandosi di prestazioni di collaborazione per le quali non era richiesta alcuna peculiare qualificazione. 6. Discorso evidentemente contrario è riferito agli esperti indicati alla pag. 19 della decisione cui si controdeduce: costoro hanno attivamente collaborato con il Gruppo Consiliare nella disamina delle problematiche relative al bilancio del consiglio Regionale nonché alle problematiche relative al Demanio e Patrimonio inteso quest'ultimo, ovviamente, come Demanio Regionale soggetto all'attività normative e regolamentare del Consiglio e non certo come consulenza sui beni tout court del Consiglio Regionale. 7. Considerazioni analoghe a quelle di cui sub 9 devono svolgersi con riferimento all'attività di collaborazione/consulenza svolta sulle tematiche del personale non medico del Comparto Sanità da parte di altro contrattista di diritto privato. 8 Per quanto possa occorrere si ribadisce che nessuno dei contrattisti di diritto privato e nessuno dei collaboratori del Gruppo NCD è legato da rapporti di parentela o affinità con il Capogruppo ...e con alcuno dei Consiglieri Regionali di riferimento, come del resto comprovato anche dalle autodichiarazioni rese dai diretti interessati e già trasmesse. 9. In ordine alle revoche oggetto di segnalazione alla pag. 20 della decisione in questione si precisa che le stesse sono state causate in alcuni casi da esigenze personali dell'interessato ed in altri casi da interruzione del rapporto di collaborazione: l'utilizzo del termine "revoca" dell'incarico è probabilmente improprio ma in ogni caso il senso di tali interruzioni è scaturito sempre da risoluzioni consensuali del rapporto di collaborazione. Sul punto si precisa che non vi è alcun contenzioso di alcun tipo tra il Gruppo Consiliare ed i collaboratori a conferma della totale condivisione delle interruzioni dei rapporti di collaborazioni in questione..." - tenuto, comunque, conto dei principi contenuti nella sentenza della Corte conti, Sezioni Riunite, n. 29/2014 (per i quali "...il controllo della sezione*

*regionale non può limitarsi al formale rispetto delle linee guida e, cioè, alla verifica che le spese rientrino in quelle previste nei predetti elenchi”, dovendo “la verifica invece...coinvolgere...il profilo dell’inerenza della spesa stessa all’attività istituzionale del gruppo ... la sezione regionale non può sindacare lo stretto merito delle scelte se non verificandone il limite esterno costituito dalla irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali...”* – dalla documentazione in atti non è possibile desumere i criteri ed i requisiti secondo i quali il Gruppo consiliare abbia proceduto all’affidamento degli incarichi su base fiduciaria (*intuitu personae*), ai sensi dell’art. 7, comma 6, del D.Lgs. vo n. 165/2001 e dell’art. 14, comma 2, del D.lgs. vo n. 165/2001.

Stanti, dunque, i premessi limiti del controllo esercitabile da questa Sezione in *subiecta materia*, resta consegnata agli Organi (anche Regionali), ed alle Sedi competenti ogni valutazione ed ogni consequenziale determinazione in ordine a quanto rilevato, nella *materia de qua*, sia nelle presente partizione motiva, sia nella corrispondente Sezione (che qui intendasi per ripetuta e trascritta) della deliberazione di comunicazione n. 29 del 13 marzo 2015.

In definitiva, alla luce dei rilievi e delle considerazioni svolte nella presente parte motiva e, fatte salve le considerazioni di ordine più specificatamente collaborativo afferenti alle spese per il personale esterno reclutato con contratti di diritto privato, va dichiarato che, all’esito dell’esame delle osservazioni controdeduttive e della relativa documentazione, trasmesse, alla Sezione medesima, dal Gruppo consiliare “Nuovo Centrodestra”, con nota prot. 2015.0000384/P del 14/04/2015, permangono, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le irregolarità di cui alla deliberazione di comunicazione n. 29 del 13 marzo 2015.

Va, altresì, disposta la trasmissione della presente deliberazione al Presidente del Consiglio regionale della Campania, per il seguito di competenza.

**PER QUESTI MOTIVI**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, *rebus sic stantibus*,

**DICHIARA**

che, all'esito dell'esame delle osservazioni controdeduttive e della relativa documentazione, trasmesse, alla Sezione medesima, dal Gruppo consiliare "Nuovo Centrodestra", con nota prot. 2015.0000384/P del 14/04/2015, permangono, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le irregolarità di cui alla deliberazione di comunicazione n. 29 del 13 marzo 2015;

**DISPONE**

la trasmissione della presente deliberazione al Presidente del Consiglio regionale della Campania, per il seguito di competenza.

Manda al Direttore del Servizio di supporto per i relativi incumbenti.

Così deliberato, in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2015.

IL RELATORE

f.to Cons. Tommaso Viciglione

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Sez. Dott. Ciro Valentino

Depositato in Segreteria in data 27 aprile 2015

Il Direttore del servizio di supporto dott.

f.to Mauro Grimaldi