



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nella Camera di consiglio del 30 aprile 2016

composta dai magistrati:

Carlo CHIAPPINELLI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere;
Antonio DI STAZIO	Primo referendario;
Elena PAPA	Primo Referendario, relatore.

VISTI gli artt. 11, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

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, ed in particolare l'art. 7, comma 7;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n.14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazioni delle medesime Sezioni Riunite nn. 2/DEL/2003 e 1/DEL/2004, rispettivamente in data 3 luglio 2003 e 17 dicembre 2004, nonché con deliberazione del Consiglio di presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 e successivo provvedimento in data 24 giugno 2011, pubblicato in GURI n. 153 del 4 luglio 2011;

VISTO il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e, in particolare, l'art. 1, commi 9,10,11 e 12, concernenti il controllo sui rendiconti dei Gruppi dei Consigli regionali, nonché l'art. 2, comma 1, lett. g) ed h) relativo alle misure di contenimento della relativa spesa;

VISTO il D.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato nella GURI n. 28 del 2 febbraio

2013 e contenente il recepimento delle *“Linee guida elaborate dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato, regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano”* in *subiecta materia* ai sensi del richiamato decreto legge n. 174/2012;

VISTA la L.R. Statutaria del Lazio 11 novembre 2004, n. 1, contenente il nuovo Statuto della Regione, e successive modificazioni, con particolare riferimento agli artt. 22, 24, 25 e 31, concernenti l'autonomia organizzativa e finanziaria del Consiglio regionale;

VISTA la L.R. 18 febbraio 2002, n. 6, recante la *“Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza e al personale regionale”* e successive modificazioni ed integrazioni, con particolare riferimento all'art. 37;

VISTA la L.R. 28 giugno 2013, n.4 recante *“Disposizioni urgenti di adeguamento all'articolo 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, contabilità e trasparenza degli uffici e dei servizi della Regione”*;

VISTI il Regolamento dei lavori del Consiglio regionale, approvato con deliberazione n. 62 del 4 luglio 2001, il Regolamento di organizzazione del Consiglio regionale, approvato con deliberazione U.P. n.3 del 29 gennaio 2003, nonché il Regolamento di contabilità del Consiglio regionale approvato con deliberazione n. 169 del 18 novembre 1981 tutti con le successive modificazioni;

VISTA la sentenza n. 39/2014 della Corte Costituzionale di parziale accoglimento delle questioni di costituzionalità concernenti l'art.1, commi 9, 10, 11 e 12 del richiamato decreto legge n. 174/2012 e relativa legge di conversione;

VISTE le proprie deliberazioni nn. 34/2016/INPR e 45/2016/FRG adottate nelle Camere di consiglio del 19 febbraio 2016 e del 18 marzo 2016 e rispettivamente contenenti le linee di indirizzo per il presente controllo e le richieste di regolarizzazione formulate, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del d.l. 174/2012, con riguardo ai rendiconti dei Gruppi del Consiglio regionale del Lazio prodotti alla Sezione, nei termini di rito, con deliberazione prot. n. 277/SP/2016 del 20 febbraio 2016;

VISTE le controdeduzioni, le integrazioni documentali e le rettifiche prodotte con nota n. 7975 del 18 aprile introitata a protocollo in pari data con il n. 2970, dal Presidente del Consiglio Regionale e, per il suo tramite, dal Presidente del Gruppo consiliare

denominato “Gruppo Misto”, secondo quanto di rispettiva pertinenza in ragione delle avanzate richieste istruttorie;

VISTA l’ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 17 del 30 aprile 2016 con la quale è stata disposta la convocazione dell’odierna Camera di consiglio per le conseguenti decisioni collegiali;

UDITO, in proposito il magistrato relatore, Primo Referendario Elena Papa;

CONSIDERATO in

FATTO e DIRITTO

Il Collegio è chiamato a pronunciare, ai sensi e per gli effetti dell’art. 1, commi 9, 10, 11 e 12 del decreto legge n. 174/2012, sulla regolarità del rendiconto relativo all’intera annualità 2015, prodotto dal Gruppo denominato “Gruppo Misto”, ammesso, secondo la vigente normativa regionale, alla fruizione di contribuzioni pubbliche a carico del bilancio della Regione.

Giova premettere che il predetto rendiconto - pervenuto per il controllo nelle forme e nei termini di cui al richiamato art. 1, comma 10, del d. l. n. 174/2012 (giusta nota n. 4036 del 29 febbraio 2016, acquisita a prot. n. 1810 in pari data) dalla chiusura dell’esercizio finanziario di riferimento, unitamente a quelli degli altri Gruppi interessati - è stato sottoposto ad esame istruttorio assumendo a parametro la normativa statale e regionale di settore ed i principi contabili di veridicità e correttezza, immanenti al sistema, come espressamente codificati dal D.P.C.M. 21 dicembre 2012 e dalle unite Linee guida, nonché le regole tecniche fissate per la fisiologica rilevazione dei fatti di gestione che confluiscono nelle grandezze aggregate contabilizzate.

In tale sede è stata data rilevanza non tanto alla formale corrispondenza del rendiconto alla modulistica ufficiale, quanto ai requisiti di effettività, tracciabilità ed inerenza delle spese ai fini istituzionali anche sotto il profilo dell’osservanza delle prescrizioni di divieto fissate dal richiamato D.P.C.M. 21 dicembre 2012, conformemente a finalità e caratteri delle verifiche di competenza, come enunciati dalla Corte Costituzionale con la sent. 39/2014 e successivi arresti (sentenze nn. 130 e 263 del 2014, 15, 107, 143 e 235 del 2015) ed in linea con gli indirizzi interpretativi consolidati della giurisprudenza di controllo, anche di questa Sezione (cfr. Sez. contr. Lazio del. nn. 35/2015/FRG e 85/2015/FRG e nella stessa direzione, *ex multis*, Sez. reg.le controllo Abruzzo, del. n.36/2016/FRG), nonché delle Sezioni Riunite in speciale composizione (cfr. SS.RR.,

sent. nn. 29/2014/ e 40/2014).

Per le entrate registrate a rendiconto, gli accertamenti hanno riguardato la riconciliabilità con i dati delle chiusure contabili dell'esercizio precedente e con quelli dei mandati emessi nel 2015 a carico del Consiglio regionale, nonché la corretta quantificazione delle spettanze dell'anno, alla luce dei criteri fissati dalla normativa regionale e dalle pertinenti deliberazioni attuative.

Per le spese, è stata dedicata specifica attenzione alla completezza ed esaustività della documentazione giustificativa, in coerenza con le esigenze informative esposte negli indirizzi preventivi di cui alla deliberazione n. 34/2016/INPR – che qui si richiamano integralmente - aventi la duplice finalità di garantire l'omogeneità delle verifiche affidate a magistrati diversi e di fornire agli interlocutori istituzionali, a scopo di leale collaborazione, indicazioni reputate utili a ottimizzare i tempi procedurali.

L'emersa necessità, agli esiti di tale disamina, di acquisire chiarimenti ed integrazioni ha comportato la formulazione di richieste e rilievi, asseverata collegialmente con la deliberazione n. 45/2016/FRG depositata il 18 marzo 2016 ed in pari data comunicata (nota n. 2260 del 18 marzo 2016) al Presidente del Consiglio regionale, con assegnazione di trenta giorni per ottemperare e conseguente identica sospensione dei termini per l'emanazione della decisione, in ossequio al disposto dell'art. 1, comma 11, del decreto legge n. 174/2012.

In siffatto contesto, accedendo al motivato convincimento della significatività sostanziale del ruolo di *“propulsione e di raccordo ... attribuito dalla legge al Presidente del consiglio regionale (anziché al Presidente della Regione, come nella formulazione originaria della disposizione sostituita in parte qua dalla sentenza della Corte Cost. n. 39/2014), ruolo di cui è auspicabile il potenziamento”* (cfr. richiamata del. 45/2016/FRG), si è ritenuto di convogliare su tale Organo le richieste aventi ad oggetto informazioni di carattere preliminare e generale circa il riparto dei contributi per l'annualità 2015 e le modalità di contabilizzazione dei relativi flussi nel bilancio consiliare, anche in connessione con le variazioni intervenute in corso di esercizio nel numero e nella composizione dei Gruppi consiliari, onerando i Presidenti dei singoli Gruppi interessati di sole separate richieste di tenore specifico.

La diversa individuazione dei destinatari dell'istruttoria, in tal modo stabilita, non ha inficiato la contestualità delle risposte, tutte riscontrate con medesimo atto di formale

inoltre alla Sezione con nota n. 4036 in data 29 febbraio 2016, alla scadenza assegnata, elemento di cui va dato formalmente atto in questa sede.

Sulla pacifica perentorietà dei termini endoprocedimentali e finali in argomento, ricavabile dagli effetti che la normativa di riferimento annette “*per tabulas*” al relativo inutile decorso, si richiama, perciò, per mera completezza quanto già precisato da questa Sezione circa la cessazione dell’effetto sospensivo connessa all’omessa tempestiva regolarizzazione, con sostanziale equiparazione della medesima al mancato inoltro iniziale (cfr. Sez. contr. Lazio deliberazioni n. 85/2015/FRG e n. 34/2016/INPR).

* * *

Gli accertamenti effettuati, secondo finalità e parametri sopra sinteticamente richiamati, basate su elementi cognitivi di carattere squisitamente documentale e non corroborabili da altre fonti di prova, hanno dato esiti solo parzialmente positivi, con individuazione di irregolarità non sanabili allo stato degli atti.

Ciò posto, in termini di maggior dettaglio si espone l’iter motivazionale che ha sorretto il Collegio nelle proprie decisioni.

1. Struttura del rendiconto e sistema contabile in dotazione.

Un primo Gruppo di richieste istruttorie ha riguardato gli adempimenti obbligatori di sistema finalizzati a garantire la corretta tenuta della contabilità.

Dalle dichiarazioni rese è emerso che il Disciplinare già adottato dal Gruppo in formale ottemperanza a quanto prescritto dalle più volte menzionate Linee guida (art. 2, comma 3) e quale condizione per la modalità della gestione dei contributi ai sensi dell’art.11, comma 1, della L.R. n. 4/2013, non ha subito variazioni nel corso del 2015.

Sotto il profilo contenutistico, il Collegio ritiene di evidenziare che tale atto ha carattere generico nella descrizione delle procedure di spesa alle quali attenersi e nella individuazione di scritture per l’annotazione cronologica delle operazioni.

La descrizione aggiornata del sistema contabile adottato nel 2015, inoltre, conferma l’assenza di un libro giornale o di registri di mastro o di scritture equivalenti.

Di fatto, l’unico riscontro possibile in termini di completezza fra i dati di spesa dedotti nel rendiconto ed i giustificativi prodotti è affidato alla movimentazione esclusiva di risorse mediante bonifici bancari, che risponde alle prescrizioni contenute nel medesimo Disciplinare, del cui rispetto puntuale il Capogruppo si è assunto dichiaratamente la responsabilità e che è verificabile dall’esame dell’estratto conto intestato al Gruppo,

relativo al periodo di riferimento (unito agli atti in copia conforme).

Nella specie, non vi è prova che tali carenze abbiano inficiato la regolarità delle rilevazioni riportate a rendiconto. Depone, di contro, in senso diverso l'univoca concordanza esistente fra i dati aggregati di entrata e spesa con relativi saldi finali e quelli delle chiusure bancarie relative allo stesso periodo, nonché dalla riscontrabilità dei giustificativi con le operazioni movimentate tramite banca.

Peraltro, il rendiconto è risultato *ab initio* strutturalmente conforme al modello ufficiale di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 2012, nonché debitamente sottoscritto in ogni sua pagina dall'on.le Pietro Sbardella nella sua qualità di Capogruppo mediante apposizione di timbratura identificativa e firma autografa.

Va, tuttavia, rimarcato che, all'esito della trasmissione delle richieste istruttorie, in particolare con riferimento alla richiesta di chiarimenti sulla natura dell'attività svolta per il Gruppo dal sig. M.L. (che il rendiconto e i movimenti contabili riconducevano a spese di funzionamento per l'importo di € 1.440,00), il rendiconto è stato trasmesso in una nuova versione rettificata. In particolare, la voce di spesa sopraddetta è stata trasportata tra le voci di spesa di personale.

Rinviando all'apposito paragrafo relativo alle spese di personale la specifica disamina, e con limitazione, in questo punto, alle osservazioni sulla struttura stessa del rendiconto e sul profilo della veridicità della descrizione delle entrate e delle spese, si ritiene che la nuova versione del rendiconto possa essere accolta come esito di correzione di errore materiale, tenuto conto che la correzione è stata apportata conseguentemente anche sui saldi residui a fine esercizio rispettivamente delle spese di personale, che sono stati rettificati in diminuzione, e delle spese di funzionamento, che sono state rettificate in aumento, e che c'era nei conti la necessaria capienza secondo la rappresentazione contabile delle entrate e delle uscite fornita dal documento contabile.

Pertanto, ricondotta la rettifica a regime, e considerata la permanente corrispondenza tra dati di chiusura dell'esercizio precedente e dati iniziali ad apertura dell'esercizio 2015, nonché la rendicontazione risultante dall'estratto conto bancario, pure presentato in forma rettificata con la voce di uscita a favore del sig. M. L. "Spese per il personale sostenute dal Gruppo (M.L.)", in ossequio agli orientamenti ermeneutici consolidati e dai quali il Collegio non ha motivo di discostarsi, si ritiene superato il rilievo.

Vi è, del resto, da osservare che un'opzione contraria assumerebbe a fortiori carattere

assorbente di ogni altra verifica ed attesa la sua portata onnicomprensiva coerentemente comporterebbe la reiezione dell'intero rendiconto, anche per le componenti la cui veridicità e correttezza risulta comprovabile dal complesso degli atti, in contrasto con elementari principi di ragionevolezza e di prevalenza della sostanza sulla forma non estranei al presente giudizio (circa le esigenze probative dell'irregolarità e l'ammissibilità di prove alternative di regolarità cfr. Sez. Riunite in speciale composizione nn. 39/2014 e 9/2015).

Si ritiene, nondimeno, di sottolineare come per la prefata giurisprudenza *“la regolare tenuta della contabilità è uno dei contenuti necessari delle Linee guida, sebbene le stesse abbiano regolato, da un punto di vista strettamente contabile, quasi esclusivamente le modalità di rendicontazione e di conservazione della documentazione, ...lasciando piena autonomia al Gruppo nel regolamentarne le modalità all'interno del disciplinare”* e come *“l'esistenza di un registro cronologico dei movimenti finanziari giornalieri appaia essere il contenuto minimo di qualsiasi forma di contabilità”*.

Con la conseguenza, ad avviso del Collegio, che le lacune in argomento possono assumere *a contrariis* rilievo fondante ove causative di confusione gestionale ovvero di incertezze sostanziali nei dati prodotti o determinare il surrettizio spostamento nel tempo di pagamenti al solo scopo di dimostrare il rispetto apparente dei vigenti limiti budgettari.

Per quanto sopra, non si può che rimarcare l'opportunità di dotarsi di meccanismi chiari e funzionali di registrazione delle operazioni nelle scritture, *“per ponderare e motivare le scelte gestionali come è doveroso per chi utilizza pubblico danaro”* (cfr. del85/2015/FRG) non solo ai fini del puntuale adempimento dell'obbligo di resa del conto, ma anche per evitare inutili spechi, rammentando che – impregiudicati i limiti posti ai presenti controlli quanto a sindacato di merito – tali scelte sono comunque valutabili da altri plessi magistratuali e dalla stessa magistratura contabile, in funzione di giudice della responsabilità erariale, in punto di legalità-liceità ed eventualmente ad altro titolo qualificabili come *contra jus*, o perché concretamente elusive dei fini consentiti o perché integranti fenomeni di *mala gestio* di pubblico danaro (cfr. C. Cost. sent. n. 263/201 e sent. n. 235/2015).

2. Rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 3, lett. b) e c) del D.P.C.M. 21.12.2012”.

Sempre a livello generale, si è ritenuto di chiedere formale attestazione del Capogruppo, originariamente del tutto carente in atti, circa la conformità delle spese rendicontate ai divieti fissati dall'art. 1, comma 3, lett. b) e c), volti ad evitare fenomeni di finanziamenti incrociati alla politica. La medesima, sottoscritta in originale reca la seguente, dicitura: *“Il sottoscritto Pietro Sbardella, in qualità di presidente del Gruppo Misto.... comunica nella gestione dei fondi di aver rispettato l'art. 1, comma 3, lett. b) e c) del D.P.C.M. 21.12.2012”*.

Essa, perciò, non solo si dà puntualmente per acquisita, ma si ritiene assumere carattere assorbente anche rispetto ad una sua reiterazione e conferma da parte dei singoli collaboratori nell'ambito dei singoli rapporti di lavoro intercorsi con il Gruppo ai sensi dell'art. 37 della L.R. 6/2002.

Si tratta, infatti, di atto sufficiente e valido ai fini della piena assunzione delle responsabilità personali *ratione officii* ricadenti sul Capogruppo, in merito all'osservanza di norme di divieto non altrimenti comprovabile allo stato degli atti se non con accertamenti di fatto non cartolari preclusi in questa sede.

3. Rilevazione delle entrate con specifico riferimento a quelle vincolate a spese di personale e correlate spese di personale.

In relazione al profilo della corrispondenza contabile in generale, le entrate risultano regolarmente esposte nel rendiconto con separata evidenza dei fondi erogati in ragione della relativa destinazione vincolata a spese di funzionamento e a spese di personale e hanno dato positivi riscontri le seguenti verifiche:

- riconciliabilità fra i dati di flusso 2015 e mandati emessi dal Consiglio regionale;
- rispondenza fra saldi finali rendicontati e liquidità disponibile a conto corrente.

3. Trasferimenti vincolati a spese di personale.

Nondimeno, approfondimenti istruttori si sono resi necessari per verificare la corretta quantificazione delle contribuzioni spettanti, con specifico riguardo alle entrate vincolate a spese di personale.

Infatti, per lo svolgimento delle proprie funzioni il Gruppo misto si è avvalso sin dalla sua costituzione delle strutture di diretta collaborazione di cui all'art. 37 della legge regionale n. 6/2002 e all'art. 11 del Regolamento di organizzazione, con contratti stipulati e emolumenti erogati al personale posti dalla legge direttamente a carico della Regione. Pertanto le somme vincolate a spese di personale non venivano erogate al

Gruppo.

Solo con istanza avanzata nel novembre 2015 (nota prot. 17677 del 17.11.2015) il Presidente del Gruppo ha chiesto di avvalersi della facoltà di assunzione diretta dei collaboratori ai sensi dell'art. 14 del Regolamento di organizzazione, con conseguente ricorso al diverso meccanismo del versamento da parte del Consiglio regionale sul conto del Gruppo delle somme necessarie al pagamento del personale utilizzato.

A seguito di tale istanza il Gruppo ha ottenuto l'erogazione di € 15.803,36 a valere sul successivo mese di dicembre e, successivamente, dopo ulteriore sollecito, ha ricevuto una somma a titolo di conguaglio per le prestazioni di collaborazione dichiarate a partire dal mese di agosto 2015, per l'importo di € 34.164,82.

Con delibera istruttoria n. 45/2016/FRG questa Sezione ha chiesto chiarimenti in ordine alla composizione del Gruppo, ai suoi mutamenti nel tempo, alle spettanze di spese per il personale e alle modalità del conteggio della somma versata a conguaglio, rivolgendosi sia al Presidente del Consiglio regionale (delibera n. 45/2016/FRG, parte generale) che al Presidente del Gruppo misto (delibera n. 45/2016/FRG, scheda Gruppo misto).

Dall'istruttoria è emerso che a partire dal 7 luglio 2015 la composizione del Gruppo è passata da due a tre consiglieri; che in data 15 ottobre il Presidente on. Sbardella ha avanzato al Segretario della Regione la richiesta di rinnovo di contratti in essere, nonché di nuova assunzione, da effettuarsi nell'ambito del consueto avvalimento delle strutture di diretta collaborazione della Regione; che con nota del 12 novembre gli è stato comunicato che la Regione non poteva procedere a rinnovi contrattuali né ad assunzioni per effetto dello sfioramento del Patto di stabilità 2014; che alla luce di questo dato, con nota del 17 novembre il presidente del Gruppo aveva avanzato richiesta di assunzione ai sensi dell'art. 14 del Regolamento di organizzazione, nonché di versamento di *“quanto non usufruito da ciascuno dei consiglieri componenti il Gruppo (sin dal mese di agosto) delle somme previste al comma 2, art. 11 del... Regolamento (e cioè delle somme non utilizzate per la struttura di diretta collaborazione)”*.

Pertanto risulta chiaro il criterio di calcolo di detta prima erogazione: l'importo di € 15.803,36 appare corrispondente a tre (come il numero dei consiglieri) dodicesimi dell'importo annuale dovuto per le assunzioni di cui all'art. 14 del Regolamento di organizzazione, e quindi conforme ai criteri normativi che regolano le spettanze per il

mese di dicembre 2015.

Al contrario, non è stato chiarito con quale modalità di calcolo è stato quantificato l'importo di € 34.164,82, versato solo successivamente "a conguaglio", che troverebbe legittimo fondamento solo se ascritto a somme erogate ora per allora, a titolo di contributo per spese di personale ai sensi dell'art. 14 del Regolamento di organizzazione.

3.2. Mancata stipula dei contratti di lavoro in forma scritta.

In questo quadro devono essere inserite le irregolarità occorse in sede di spesa per il personale.

Invero, dalla descrizione dei fatti acquisita e sopra riportata emerge che fino alle interlocuzioni tra Capogruppo e organi competenti della Regione dei mesi di ottobre e novembre 2015 non sia stato chiaro se il funzionamento del Gruppo potesse essere supportato da personale delle strutture regionali di diretta collaborazione ai sensi dell'art. 11 del Regolamento di organizzazione, ovvero di personale assunto direttamente dal Gruppo consiliare ai sensi dell'art. 14 del medesimo Regolamento.

Tuttavia, almeno dalla metà di novembre era risultato certo al Gruppo che si dovesse percorrere questa seconda via, stante l'orientamento assunto dalla Regione per effetto dello sfioramento del Patto di stabilità, di non procedere ad assunzioni dirette di alcun genere.

Alla luce di questa consapevolezza sarebbe stato necessario allora che il Gruppo provvedesse alla formalizzazione del rapporto contrattuale anche già in essere con parte dei collaboratori, nonché, a maggior ragione, di quelli iniziati negli ultimi due mesi dell'anno, al fine di evitare che la corresponsione dei pagamenti rimanesse priva di una fonte giustificativa verificabile in sede di controllo del rendiconto, con funzione regolativa e descrittiva quanto meno degli elementi essenziali, quali l'oggetto del contratto, le mansioni specifiche e la formalizzazione della fissazione *ex ante* del compenso pattuito e delle modalità della sua erogazione.

Peraltro, la normativa che regola i rapporti di lavoro alle dipendenze dei Gruppi consiliari, come noto, prevede che prima dell'erogazione dei contributi regionali per spese di personale sia operata una verifica del rispetto delle regole contrattuali, di cui deve essere trasmessa adeguata documentazione probativa anche alla Sezione (art. 14, comma 4, del Regolamento di organizzazione).

Anche a questi fini è necessario che il Gruppo sia dotato di un formale contratto di riferimento, rispetto al quale presentare al Consiglio regionale gli esiti di detta verifica nei termini dichiarativi di cui, in sede istruttoria, il Consiglio dà conto (osserva il Consiglio, in sede di risposta istruttoria, nel punto in cui relaziona sull'applicazione dell'art. 14, comma 4, del Regolamento di organizzazione, che la verifica è effettuata sulla base di dichiarazioni dei Capigruppo che si avvalgono di personale assunto dal Gruppo consiliare).

Nel caso di specie, tuttavia, il Gruppo non ha provveduto a redigere alcun contratto scritto.

Conseguentemente i prestatori di lavoro hanno ricevuto il pagamento, quasi tutti a dicembre, senza aver assunto formalmente alcun impegno di lavoro, senza una fonte scritta delle mansioni attribuite e, conseguentemente, come affermato dallo stesso Capogruppo, senza che sia stato possibile predisporre la documentazione attestante il rispetto delle regole contrattuali posta dall'art. 14, comma 4, del regolamento di organizzazione, tra le condizioni dell'erogazione dei fondi da parte del Consiglio.

Su quest'ultimo punto, infatti, il Capogruppo ha dichiarato di non essere in possesso di alcun documento attestante l'avvenuta verifica a causa della situazione creatasi sopra descritta.

Invero, in sede di risposta alla richiesta istruttoria di produzione dei contratti di lavoro mancanti, il Capogruppo ha affermato che *“non si è potuto procedere alla stipula di contratti di lavoro, ma il Gruppo si è avvalso di rapporti di lavoro occasionale per i quali non è prevista la necessità della forma scritta”*.

Al riguardo ritiene la sezione di svolgere gli argomenti di seguito riportati.

La risposta sopra trascritta non appare pertinente.

È, infatti, volta ad affermare la validità dei contratti asseritamente stipulati con il personale, con implicita riconduzione del Gruppo datore di lavoro al canone del datore di lavoro privato ed espressa affermazione della conseguente libertà di forma della contrattualistica.

Tuttavia, il profilo dedotto in istruttoria, non riguardava la validità, ma la dimostrazione delle spese di personale dichiarate a rendiconto, a prescindere dalla soluzione del tema, dibattuto in dottrina, se il gruppo consiliare si debba considerare un datore di lavoro privato, di natura associativa, con conseguente validità del contratto a

forma libera ovvero si debba considerare un datore di lavoro pubblico, evidenziando il fine degli interessi perseguiti, con la conseguenza dell'obbligo della forma scritta del contratto di lavoro a pena di nullità.

In altri termini, ciò che viene in considerazione in questa fase del controllo del rendiconto non è la validità del rapporto sottostante, ma piuttosto il fatto che le somme destinate al pagamento sono di provenienza pubblica, trattandosi di trasferimenti regionali, e che, pertanto, queste devono essere rendicontate e dimostrate, come per legge.

Infatti, è detta provenienza pubblica che giustifica l'intero impianto normativo regolato in sede di fonte primaria dal d.l. n. 174/2012 e che, più specificamente, fonda da un lato l'obbligo dei Gruppi di predisporre il rendiconto a fine esercizio e, dall'altro lato, l'obbligo delle Sezioni regionali della Corte dei conti di procedere al conseguente controllo.

In particolare, l'art. 1, comma 9, del citato d.l. n. 174/2012 prevede, tra l'altro, che detto rendiconto sia *“strutturato secondo linee guida deliberate dalla 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”* *“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”*.

Correttamente, allora, l'art. 3, comma 3, del D.P.C.M. 21 dicembre 2012, all. A, richiede, tra l'altro, l'allegazione dei contratti di lavoro: in loro mancanza le voci di spesa indicate nel rendiconto risultano essere mera dichiarazione di spesa di danaro pubblico priva di documentazione giustificativa.

Né detta mancanza può essere ovviata dalla produzione di mere dichiarazioni quietanziali sottoscritte *ex post* dagli interessati, al momento del ricevimento del pagamento.

Simili dichiarazioni possono attestare il ricevimento di somme, ma non già che ci sia stato un contratto di lavoro (orale) e che il lavoro sia stato svolto.

Alla presentazione del rendiconto alla Sezione di controllo della Corte dei conti segue la valutazione a questa rimessa dalla legge, che ha ad oggetto, tra l'altro, l'inerenza delle funzioni attribuite ai collaboratori o dipendenti nel contratto di lavoro all'attività istituzionale del gruppo.

Anche a questi fini la legge dispone l'obbligo di documentare le spese e le Linee guida appena richiamate impongono l'allegazione dei contratti di lavoro.

Infatti, in assenza di un contratto di lavoro che descriva in modo sufficientemente specifico l'oggetto della prestazione lavorativa, individuando la categoria cui ascrivere il lavoratore, ed elenchi i compiti e le mansioni attribuite al collaboratore, la valutazione di inerenza della spesa di personale all'attività del Gruppo risulta di fatto impossibile.

Né, anche per questo profilo, eventuali dichiarazioni delle parti possono valere come documento dimostrativo valido (in ogni caso neppure un'attestazione del Presidente del Gruppo consiliare, che, peraltro, in questo caso manca, potrebbe costituire elemento di prova sufficiente in assenza dell'elemento documentale costituito dal contratto).

È, dunque, anche a detti fini, che questa Sezione ha provveduto ad indicare nella delibera di indirizzo n. 34/2016/INPR del 19 febbraio 2016, tra la documentazione da trasmettere per il controllo, i contratti di lavoro (cfr. pag. 14 della delibera citata).

Nello stesso senso si muove la richiesta istruttoria volta ad acquisire anche i *curricula* dei collaboratori. Questi, infatti, devono essere confrontati con i contratti per verificare in astratto e senza entrare nel merito delle scelte effettuate dal Gruppo, il presumibile possesso delle competenze necessarie all'adempimento delle prestazioni richieste dal contratto. Con ogni evidenza la mancanza del contratto costituisce mancanza del termine di confronto necessario, con conseguente inutilità dei *curricula* inviati.

In conclusione, appare chiaro che in mancanza di un contratto in forma scritta anche la valutazione di inerenza spettante alla Corte dei conti in sede di controllo sulle spese dei Gruppi consiliari non è possibile.

E' noto alla Sezione che le Sezioni riunite in speciale composizione, con pronuncia n. 39/2014 hanno affermato che *“La circostanza che il DPCM 21 dicembre 2012 contenente le linee guida per la predisposizione dei rendiconti preveda, all'art. 3, comma 3, quale documentazione contabile da allegare al rendiconto del Gruppo consiliare, “per le spese relative al personale, qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, ... il contratto di lavoro e la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi” non esaurisce le possibilità di rintracciare altri congrui ed univoci elementi probatori idonei a far ritenere regolari le spese sostenute”*.

Tuttavia, è altrettanto noto che detto asserto è stato espressamente circoscritto dalle

Sezioni Riunite al caso di specie, alla luce della novità e complessità della normativa in materia di rendicontazione dei Gruppi consigliari, e considerato espressamente che era mancata da parte della Sezione regionale, nella pronuncia impugnata, l'evidenziazione di dubbi sull'inerenza delle attività svolte dai collaboratori o dipendenti senza contratto a favore del Gruppo consigliare.

Peraltro, le Sezioni Riunite hanno concluso affermando che la situazione esaminata costituiva un caso specifico *“che non elimina l'obbligo da parte dei gruppi di perfezionare i rapporti di lavoro con la stipula di regolari e completi contratti”*.

Ben diverso appare il quadro oggetto del rendiconto in esame.

Infatti, la disciplina della rendicontazione è ad oggi ormai ampiamente rodada e la giurisprudenza, formatasi a partire dalle prime applicazioni del d.l. n. 174/2012, è ormai consolidata, tanto da non potersi più ritenere percorribile la giustificante della novità e dell'incertezza interpretativa.

Altrettanto è a dirsi in relazione alla situazione di disordine che ha riguardato la gestione delle spese di personale del Gruppo nel corso dell'esercizio, che non può essere valutato come elemento giustificativo della non corretta rendicontazione, ma semmai, come fattore che ha determinato la violazione delle più elementari regole contabili e, pertanto, da censurare.

Nel caso di specie, la Sezione si trova nell'impossibilità di valutare l'inerenza delle asserite prestazioni lavorative, rispetto alle quali l'unica prova documentale agli atti (in specie movimentazioni del conto corrente e quietanze di pagamento), attiene al fatto che delle somme sono state pagate. Né la Sezione ha il potere in questa sede di controllo di svolgere ulteriore attività istruttoria, o di acquisire *aliunde* prove avvalendosi di mezzi istruttori tipici di altri plessi magistratuali, stante la natura strettamente documentale del controllo in essere.

Dalla mancanza del contratto e dalla conseguente impossibilità di riscontrare i termini del rapporto, nonché dall'impossibilità di effettuare la valutazione di inerenza delle prestazioni svolte all'attività istituzionale del Gruppo discende la non regolarità del rendiconto *in parte qua* e, conseguentemente, l'obbligo di restituzione.

In particolare, le somme da restituire sono tutte quelle effettivamente spese nell'esercizio per il personale, e cioè gli € 15.803,36 erogati per il personale nel mese di dicembre ai sensi dell'art. 14 del Regolamento di organizzazione, in assenza di contratto

di lavoro, da un lato, e dall'altro lato, la quota parte delle somme erogate dal Consiglio "a conguaglio" per i precedenti mesi - da agosto a novembre compreso - ed effettivamente spese, e cioè ulteriori € 6.596,49, fino alla concorrenza dell'importo totale speso in assenza di documenti contrattuali, pari ad € 22.399,85.

* * *

Il Collegio ritiene superati i restanti dubbi di regolarità sollevati in sede istruttoria, per effetto dei chiarimenti ricevuti e della sopravvenuta integrazione documentale.

Precisa, tuttavia, che l'accertamento allo stato degli atti trasmessi e valutati nell'ambito dei poteri e competenze normativamente assegnate alla Corte dei conti secondo una modalità di controllo "*esterno di regolarità contabile, avente natura documentale*" (Corte costituzionale, sentenza n. 39/2014) non esaurisce il novero dei controlli e delle valutazioni di altri Organi-magistratuali e/o amministrativi, né il sindacato di merito e/o di legalità/liceità che dagli stessi potrà essere esercitato nell'ambito delle competenze a ciascuno attribuite per legge (cfr. per tutte deliberazione Sezione di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia n. FVG/64/2014/FRG).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per il Lazio accerta, ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, la regolarità del rendiconto per l'esercizio 2015 del Gruppo consiliare "Gruppo misto", fatta eccezione per la voce di spesa di personale, di € 22.399,85, con conseguente obbligo di restituzione come da parte motiva;

DISPONE

la trasmissione al Presidente del Consiglio Regionale della presente deliberazione per quanto di competenza, ai sensi del richiamato art. 1, comma 10, come riscritto dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 39/2014 e, per debita conoscenza, al Presidente della Regione Lazio.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 30 aprile 2016.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to Elena Papa

IL PRESIDENTE

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria il 30 aprile 2016

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina