

Sentenza n. 31/2020/RGC



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Mauro OREFICE	Presidente
Franco MASSI	Consigliere
Eugenio MUSUMECI	Consigliere
Domenico GUZZI	Consigliere
Nicola RUGGIERO	Consigliere
Francesco BELSANTI	Consigliere
Luigi DI MARCO	Consigliere relatore

SENTENZA

nel giudizio n. 688/SR/RGC, sul ricorso proposto, ai sensi dell'art. 11, comma 12, del decreto-legge 10 ottobre 2016, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 3, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, dal **Gruppo consiliare "Die Freiheitlichen"**, in persona del presidente pro tempore e capogruppo nella XVI Legislatura sig.ra Ulli Mar, la quale agisce anche in via personale, rappresentata e difesa dall'avv. Andreas Widmann del foro di Bolzano

e domiciliata presso l'avvocato Leonardo Di Brina del Foro di Roma, con studio in Via Arcione, n. 71;

per l'annullamento e/o la riforma della deliberazione n. 88/2020/FRG, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Trentino Alto Adige - sede di Trento del 18.03.2020, trasmessa in data 06.04.2020, con la quale è stata accertata la non regolarità, per le motivazioni in quella sede precisate, del rendiconto presentato dal Gruppo consiliare ricorrente, per il periodo 1 gennaio 2019-31 dicembre 2019, nonché di ogni altro atto connesso o presupposto, ivi compresa, in particolare, la deliberazione n. 43/2020/FRG della medesima Sezione regionale di controllo, deliberata in data 14 febbraio 2020;

Visto il ricorso;

Visti i decreti presidenziali di fissazione dell'udienza, di composizione del Collegio e di nomina del relatore del presente giudizio;

Esaminati gli atti e i documenti di causa;

Uditi, nell'udienza pubblica del 16 settembre 2020, con l'assistenza della segretaria d'udienza Adele Mei, il relatore, Consigliere Luigi Di Marco, l'avv. Roberto Diddoro in sostituzione dell'avv. Andreas Widmann giusta delega in atti per la parte ricorrente, ed il Pubblico ministero nella persona del vice Procuratore generale dott.ssa Sabrina D'Alesio.

SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

1. Con deliberazione n. 88/2020/FRG, la Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige/ Südtirol - sede di Trento ha accertato la non regolarità, limitatamente alla somma di euro 8.967,00,

del rendiconto presentato dal Gruppo consiliare della Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol "Die Freiheitlichen", per il periodo 1° gennaio 2019-31 dicembre 2019, disponendone la trasmissione al predetto Gruppo consiliare e al Presidente del Consiglio della Regione autonoma, per gli adempimenti, anche sanzionatori, prescritti dall'art. 1, commi 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, nonché dall'art. 9, comma 4, del Regolamento n. 33/2013 del Consiglio della Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol.

Nello specifico, la Sezione regionale di controllo, con la precedente deliberazione n. 43/2020/ FRG assunta in data 14.02.2020, aveva rilevato, nell'esame dei rendiconti 2019 dei gruppi consiliari della XVI legislatura del Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige, alcune carenze documentali, riferite anche al gruppo ricorrente "Die Freiheitlichen". La contestazione verteva in particolare sull'importo di € 8.967,00 liquidato in favore di un consulente legale esterno, in quanto dal contratto risultava solamente in modo generico l'oggetto dell'incarico che consisteva nel supporto al gruppo consiliare nelle questioni giuridiche attraverso la predisposizione di disegni di legge e mozioni così come in ricerche giuridiche. Chiedeva quindi la Sezione territoriale di regolarizzare il rendiconto, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del citato decreto-legge n. 174 del 2012, attraverso la produzione di documentazione volta a dimostrare l'attività effettivamente svolta dal collaboratore.

Con nota del 02.03.2020 il gruppo provvedeva ad inviare chiarimenti con i quali si specificava tra l'altro che il collaboratore avrebbe fornito

consulenza e supporto al gruppo e che tutti i disegni di legge in trattazione nella prima commissione legislativa del consiglio regionale sarebbero stati esaminati e predisposti sul piano giuridico così come contenutistico dal collaboratore stesso il quale tra l'altro avrebbe predisposto mozioni in procinto di essere depositate.

La Sezione di controllo, con la pronuncia impugnata, ha ritenuto la risposta fornita generica perché riferita all'asserita predisposizione di disegni di legge da parte del consulente, senza indicazione tuttavia dell'oggetto o della data di presentazione, elementi tutti utili, quantomeno, a individuare un fondamento probante e legittimante la spesa sostenuta dal Gruppo.

Ha rilevato inoltre la mancanza di giustificazione, di dimostrazione, e assenza di documentazione probatoria a corredo, idonea a dare concretamente ed effettivamente atto dell'attività svolta dal collaboratore. Secondo la Sezione regionale, dal contratto si evincerebbe inoltre che le prestazioni rese dal consulente sarebbero riconducibili ad attività di consulenza giuridica e che nell'art. 2 del contratto si farebbe riferimento anche alla predisposizione del rendiconto, attività quest'ultima tuttavia non richiamata nell'art. 4 del contratto che specificava l'oggetto dello stesso. Secondo la Sezione territoriale poi, il Capogruppo, nulla avrebbe detto in ordine all'eventuale predisposizione del rendiconto.

La Sezione Trento ha poi osservato che mozioni in fase di elaborazione e non ancora depositate non rileverebbero ai fini del controllo per l'anno 2019 che di contro avrebbe ad oggetto solo attività svolte nel

periodo rendicontato e non quelle da svolgere.

Allo stesso modo, la modalità forfettaria del compenso non avrebbe potuto giustificare la mancanza di una rendicontazione documentale delle prestazioni rese.

In conclusione, ha deliberato la non regolarità del rendiconto 2019 presentato dal Gruppo consiliare "Die Freiheitlichen" per l'ammontare complessivo di euro 8.967,00.

2. Avverso la citata deliberazione ed ogni altro atto presupposto, connesso o collegato, ha proposto ricorso il Gruppo consiliare "Die Freiheitlichen", il quale, sulla base dei motivi di diritto di seguito sinteticamente elencati, ne ha chiesto l'annullamento o, in subordine, la riduzione degli importi contestati, con vittoria di spese, onorari di lite, e spese generali come per legge.

Il ricorrente ha in primo luogo eccepito l'estraneità dell'obbligo di rendicontazione dall'oggetto del contratto. L'equivoco sarebbe infatti riconducibile ad un errore di lettura e/o di traduzione del testo del contratto che all'art. 2 statuirebbe "che il Gruppo consiliare ed il collaboratore con la presente concludono un contratto ai sensi dell'art. 4 del regolamento per le prestazioni a favore dei Gruppi consiliari e relativa rendicontazione"); di talché l'inciso "della rendicontazione" secondo la prospettazione del ricorrente si riferirebbe "al Regolamento n. 33/2013 sulla rendicontazione dei gruppi consiliari e all'obbligo di rendicontazione delle spese incorse e non già all'oggetto del contratto". Il Gruppo ha poi fatto rilevare come il consulente sia laureato in giurisprudenza, abbia conseguito il titolo equivalente al dottorato di

ricerca vantando esperienza pluriennale come funzionario della pubblica amministrazione, nonché come esperto amministrativista, desumibile dall'allegato curriculum Vitae.

L'attività oggetto del contratto non si limiterebbe poi a singoli incarichi, chiaramente e facilmente definibili, come pareri scritti ecc., poiché il consulente sarebbe stato tenuto a dare riscontro, anche oralmente, a problematiche giuridiche di varia natura, a fornire consulenza su emendamenti di legge, proposte di discussione ecc..., cosicché, in ragione del particolare svolgimento della sua attività, la previsione di un compenso forfettario avrebbe rappresentato l'unica forma di retribuzione possibile.

Per l'espletamento dell'incarico il Gruppo consiliare avrebbe messo a disposizione una postazione di lavoro a favore del consulente e almeno una volta a settimana il medesimo sarebbe stato regolarmente presente in ufficio, come confermato dai collaboratori e dipendenti del Gruppo. Durante la sua presenza in ufficio avrebbe esaminato i disegni di legge trattati in Consiglio regionale precisando che nel corso del 2019 l'assemblea ne avrebbe trattati 17, di cui cinque avrebbero interessato direttamente la I Commissione legislativa della quale faceva parte anche il capogruppo Ulli Mair. A tale attività andava ad aggiungersi quella prestata come consulente giuridico su disegni di legge costituzionale riguardanti le modifiche dello Statuto e quella di consulente giuridico in genere, prestata spesso anche oralmente ma confermata dai collaboratori del Gruppo.

Quanto alle mozioni, il Gruppo ricorrente precisava, infine, che doveva

ritenersi rilevante non il momento della loro presentazione, ma, al contrario, quello della relativa elaborazione da parte del consulente incaricato, di fatto avvenuta nel 2019 e, quindi, nel periodo rendicontato, trattandosi di un'obbligazione di mezzi.

A corredo di quanto sostenuto il Gruppo ha prodotto:

- 1) Il contratto di collaborazione del gennaio 2019;
- 2) Il curriculum vitae del consulente;
- 3) Una dichiarazione scritta resa dai collaboratori del Gruppo circa le attività svolte dal consulente;
- 4) Un estratto disegni legge Consiglio Regionale 2019;
- 5) Un Rapporto delle attività svolte dal collaboratore nel 2019 redatto dal Capo del Gruppo consiliare.

3. La Procura generale della Corte dei conti ha depositato memoria conclusionale in data 30.06.2020. In quest'ultima, dopo aver svolto preliminari considerazioni in ordine alla tempestività del ricorso, ha sottolineato come nel caso di specie appaia dirimente, assorbendo anche il dubbio interpretativo relativo agli artt. 2 e 4 del contratto, la circostanza dell'assenza della documentazione a supporto dell'attività svolta dal consulente.

In effetti, ad avviso della Procura, anche in questa sede contenziosa, il Gruppo ricorrente si sarebbe limitato ad illustrare l'attività svolta dal consulente, a produrre il relativo curriculum, a depositare un elenco dei disegni di legge presentati nel 2019, nonché un rapporto dell'attività svolta dall'anzidetto legale nello stesso anno, ed, infine, a depositare le dichiarazioni rese da due dipendenti del Gruppo

consiliare in data 4 maggio 2020 a dimostrazione dell'attività di consulenza svolta anche oralmente dal legale.

In disparte il rilievo in ordine alla novità di parte della produzione documentale, assumerebbe infatti rilievo la circostanza che trattasi, in ogni caso, di prove del tutto generiche, costituite da un mero elenco di atti non supportati da alcun riscontro formale da cui possa evincersi quale sia stata l'attività svolta dal consulente in relazione a detti disegni di legge.

Ancor meno decisive si appaleserebbero le dichiarazioni rese dai dipendenti del Gruppo in data successiva al deposito della delibera impugnata, volte a dimostrare la presenza in ufficio del consulente, nonché l'espletamento dell'attività consulenziale per il tramite di pareri orali e talvolta scritti.

Ed invero la produzione versata agli atti del giudizio, anche in questo caso, si dimostrerebbe inidonea a superare i rigorosi e formali obblighi di rendicontazione che gravano su coloro che gestiscono risorse pubbliche, trattandosi di dichiarazioni che comunque non sono supportate, a loro volta, da alcun riscontro formale e oggettivo.

Inoltre, l'asserita ed avversa deduzione del ricorrente in ordine alla circostanza che molti pareri sarebbero stati resi oralmente con impossibilità di fornire adeguata prova documentale al riguardo, rappresenterebbe un'argomentazione priva di pregio e del tutto in contrasto con la professionalità richiesta per l'incarico conferito che esige, al contrario, un elevato rigore formale nella prestazione dell'attività consulenziale.

Dopo un analitico richiamo ai criteri stabiliti dalle Linee guida di cui all'allegato A) al D.P.C.M. del 21.12.2012, ed ai precedenti giurisprudenziali peraltro citati anche nella deliberazione impugnata, con particolare riferimento all'obbligo di rendicontazione nel senso di completa e trasparente allegazione di documentazione idonea a giustificare la corretta utilizzazione dei contributi ricevuti dai Gruppi, la Procura ha concluso per il rigetto del ricorso con condanna alle spese di lite.

4. All'udienza pubblica del 16.09.2020, l'avv. Roberto Diddoro in sostituzione dell'avv. Andreas Widmann giusta delega in atti, rappresentante dei ricorrenti, ha fatto rinvio alle argomentazioni contenute nell'atto introduttivo del giudizio, ribadendo le conclusioni di annullamento o, in subordine, di riforma della deliberazione gravata. La Procura generale, rappresentata dal vice procuratore Sabrina D'Alesio, richiamando quanto esposto nella propria memoria conclusionale, ha insistito per il rigetto del ricorso.

MOTIVI DELLA DECISIONE

5. Il presente giudizio è stato instaurato a norma dell'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, nonché dell'art. 11, comma 6, lett. d), del Codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. n. 174 del 2016, con conseguente applicazione delle disposizioni processuali contenute negli artt. 123 e seguenti del predetto Codice, relative ai giudizi in unico grado. In particolare, le predette disposizioni hanno attribuito alle Sezioni riunite in speciale composizione la competenza a decidere in unico grado in tutti i giudizi

“nelle materie di contabilità pubblica nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo”, codificando un consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale le deliberazioni delle Sezioni del controllo sono “giustiziabili” nei casi in cui, per il carattere prescrittivo o interdittivo, vengono a ledere posizioni qualificate dell’ente pubblico o del soggetto privato interessato (cfr., per esempio, sentenza n. 15/2017/EL e, da ultimo, sentenza n. 16/2019/EL).

6. In via preliminare, questo Giudice osserva che l’atto introduttivo del presente giudizio, ai sensi dell’art. 124 del D.Lgs. 26/08/2016, n. 174, risulta ritualmente notificato ai Presidenti pro tempore della Provincia autonoma di Trento e del Consiglio provinciale, al procuratore generale della Corte dei conti nella loro qualità di controparti necessarie e, ai fini conoscitivi, alla sezione del controllo che ha emesso la delibera.

Come sottolineato dalla Procura generale inoltre, la notifica, soggiacendo alla sospensione straordinaria dei termini processuali prevista dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18, si appalesa tempestiva.

7. Sempre in via preliminare è opportuno rilevare che l’art. 1, comma 9, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha prescritto che ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approvi un rendiconto di esercizio annuale, 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,

finalizzate ad assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché a definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. Il rendiconto, precisa la norma, deve evidenziare, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del relativo titolo, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati.

Il successivo comma 10, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, dispone che il rendiconto sia trasmesso da ciascun gruppo consiliare al presidente del consiglio regionale, che deve inviarlo 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.

Qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo non sia conforme alle prescrizioni stabilite dal medesimo decreto-legge n. 174 del 2012, deve trasmettere, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. L'omessa regolarizzazione comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate.

L'Allegato A al DPCM 21 dicembre 2012, ha poi puntualizzato che ciascuna spesa rendicontata deve corrispondere a criteri di "veridicità" e "correttezza".

A mente dello stesso allegato, la veridicità attiene alla corrispondenza

tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute; la correttezza, che attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge, a sua volta si declina secondo i principi individuati dalla medesima normativa.

La soluzione del caso di specie richiede in particolare, una verifica circa la idoneità della documentazione prodotta a dimostrare il nesso di inerenza tra la spesa sostenuta e l'attività istituzionale del Gruppo.

8. Va tuttavia scrutinata, preliminarmente, la questione di ordine generale circa la possibilità per le SS.RR. in speciale composizione di prendere in considerazione documenti nuovi rispetto a quelli sulla base dei quali è stata assunta la pronuncia impugnata, attesa la documentazione aggiuntiva prodotta dal Gruppo ricorrente in questa sede contenziosa.

Occorre in altri termini chiarire, anche a seguito dell'eccezione incidentalmente sollevata dalla Procura generale, se oggetto del presente giudizio debba essere la mera valutazione della legittimità della pronuncia della sezione territoriale o, in alternativa, la legittimità del rendiconto del Gruppo da valutare sulla base di tutti gli elementi probatori disponibili anche se emersi e/o forniti successivamente alla pronuncia di irregolarità resa dalla Sezione regionale.

Nel premettere che il giudizio innanzi a queste Sezioni riunite in speciale composizione si svolge nelle forme dell'istanza di parte, pare dirimente, sul punto, la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2007 con cui è stato tra l'altro chiarito che il giudizio ad istanza di parte "non è limitato all'esame della mera legittimità del provvedimento impugnato, il quale

costituisce pur sempre presupposto necessario del giudizio stesso” e che “all'esame della Corte dei conti viene sottoposto, pertanto, non già semplicemente l'atto finale del procedimento amministrativo, nel suo aspetto formale, perché se ne pronunci l'annullamento, bensì l'intero rapporto che ha formato oggetto della vertenza”.

Il ricorso può pertanto imporre la necessità, anche attraverso un'apposita attività istruttoria, di riconsiderare alcuni aspetti in relazione ai quali la Sezione regionale di controllo è pervenuta ad erronee conclusioni o che non ha potuto sufficientemente affrontare per via di un quadro documentale incompleto.

“Quindi le Sezioni riunite possono riesaminare *funditus* i dati contabili acquisiti a seguito di istruttoria o già a disposizione e valutare la persistenza della validità delle conclusioni cui la Sezione regionale di controllo è pervenuta. [..omissis..] Del resto, la composizione “speciale” di queste Sezioni riunite, che attinge anche a professionalità magistratuali maturate nella funzione del controllo, ha la propria ragion d'essere nell'ampiezza dei poteri cognitivi che il legislatore ha voluto assegnare al sindacato sulle deliberazioni adottate in ordine alla congruenza dei piani di riequilibrio, anche nell'ottica di una più celere definizione del giudizio sulla situazione finanziaria dell'ente locale. [..omissis..] Come già affermato nella precedente sent. n. 3/2014/EL del 18 marzo 2014, il giudizio in questione non è un giudizio di appello, ma in unico grado di merito avverso una decisione della Sezione regionale di controllo, che, pur non essendo emanato da un organo amministrativo nell'esercizio di una funzione amministrativa, non è

una pronuncia giurisdizionale per la stessa natura delle funzioni di controllo esercitate. Trattandosi, quindi, di giurisdizione piena ed esclusiva in unico grado, non trovano ruolo, nei giudizi in questione, le regole processuali che delimitano l'oggetto del giudizio di appello in tema di effetti devolutivi del gravame e di divieto di "nova" in appello ai sensi dell'art. 345 Cod. proc. Civile" (Sezioni riunite in speciale composizione n. 34/2014/EL).

Sul punto è stato altresì evidenziato come sia "facoltà del ricorrente depositare tutta la documentazione ritenuta utile al fine di provare i fatti costitutivi della pretesa azionata in giudizio sulla quale le Sezioni riunite in speciale composizione decidono, in unico grado, con ampiezza di poteri istruttori, nell'ambito di quanto dedotto e provato dalle parti in causa" (SS.RR. in speciale composizione, sentenza n. 23/2017).

A presidio dell'effettività delle scansioni procedurali previste per la fase di competenza della Sezione regionale di controllo dal d.l. 174/2012 - ed al fine di scongiurare una generalizzata rimessione in termini del gruppo consiliare - è stato ulteriormente precisato che la produzione documentale in sede contenziosa è ammissibile, se ed in quanto, integri quanto già in atti sviluppando un principio di prova, comunque, presente nella fase di controllo (cfr. SS.RR. in speciale composizione, sentenza n. 25/2017/EL e n. 28/2018/RGC).

9. Nel merito, analizzando le motivazioni poste a fondamento della dichiarazione di irregolarità, si rileva che la Sezione territoriale non ha ammesso a rendicontazione la spesa in oggetto in quanto non supportata da giustificazione idonea a documentare l'effettiva attività

svolta dal collaboratore, avendo ritenuto del tutto generica la risposta istruttoria prodotta dal Gruppo a seguito dei chiarimenti richiesti. Altro elemento giudicato negativamente è rappresentato dalla mancata predisposizione del rendiconto da parte del collaboratore benché richiesta dal contratto. Non sarebbero stati indicati i disegni di legge che sarebbero stati in concreto predisposti dal consulente, la data di presentazione e altri elementi utili ad individuare un fondamento probante e legittimante la spesa. Inoltre, le mozioni in fase di elaborazione e non ancora depositate non rilevarebbero ai fini del controllo per l'anno 2019 che di contro dovrebbe avere riguardo ad attività svolte nel periodo rendicontato e non a quelle da svolgere.

La procura generale ha in primo luogo fatto rilevare la novità di parte della produzione documentale. Nel merito ha ritenuto trattarsi di prove del tutto generiche costituite da un mero elenco di atti non supportato da alcun responso formale da cui possa evincersi quale sia stata l'attività svolta dal consulente in relazione ai disegni di legge richiamati. Ancor meno decisive sarebbero le dichiarazioni dei dipendenti del gruppo, rese peraltro in data successiva al deposito della delibera impegnata. Sarebbe infine priva di pregio l'argomentazione difensiva relativa alla impossibilità di fornire adeguata prova circa i pareri resi oralmente in quanto in contrasto con la professionalità richiesta per l'incarico conferito che esigerebbe, al contrario, un elevato rigore formale nella prestazione dell'attività consulenziale.

Il vizio fondamentale accertato dalla Sezione territoriale si sostanzia in definitiva, nella inidoneità della documentazione

presentata a dimostrare l'inerenza della prestazione svolta dal collaboratore con le finalità istituzionali perseguite dal Gruppo.

Nel sottoporre, pertanto, a vaglio critico siffatta documentazione, si osserva che il Gruppo ha prodotto il contratto di incarico dal quale si evince, tra l'altro, il novero di prestazioni richieste al professionista e successivamente, in questa sede contenziosa:

- il *curriculum vitae* del collaboratore;
- una dichiarazione di due dipendenti del Gruppo circa l'attività svolta dal collaboratore;
- gli estratti dei disegni di legge presentati in Consiglio regionale nel 2019;
- una relazione dell'attività svolta dal consulente nel corso del 2019 redatta dalla Capogruppo del Gruppo consiliare contenente, tra l'altro, l'indicazione e gli estremi dei disegni di legge "esaminati e predisposti" dal consulente e delle Interrogazioni da questi "preparate" in favore del Gruppo.

10. Ebbene, considerato che la documentazione allegata al ricorso, in aderenza ai suesposti principi, può trovare ingresso nella presente fase contenziosa, queste Sezioni riunite ritengono superata in concreto la carenza riscontrata dalla Sezione regionale e, conseguentemente, comprovata la veridicità e correttezza della spesa sostenuta oltre che l'effettivo impiego per finalità istituzionali del Gruppo; ciò, anche in aderenza ai più generali principi di ragionevolezza e di prevalenza della sostanza sulla forma.

Non ignora il Collegio che in alcune occasioni sia stata affermata l'illegittimità della spesa per consulenze per aver omesso, il Gruppo,

di inviare la relazione del consulente a dimostrazione della prestazione professionale resa ovvero per mancanza di uno specifico progetto (sentenza n. 59/2014).

Non può non tenersi tuttavia conto della circostanza che, in altre occasioni, queste Sezioni abbiano anche sottolineato che “la modalità del controllo in esame non implica necessariamente che un documento solitamente idoneo a dimostrare una spesa, debba costituire, in ogni caso, l’esclusivo elemento diretto a tal fine, potendo valere, in materia, anche altri congrui ed univoci elementi probatori”. La circostanza, dunque, nella specie, 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” (sentenza n. 39/2014).

Queste Sezioni riunite, pertanto, ritengono che la relazione circa le attività poste in essere dal consulente, emessa dal Capogruppo e presentata in questa sede contenziosa, sia sufficiente ed idonea a fornire la dimostrazione del risultato finale perseguito dal consulente.

D’altra parte, già dal 2014 con la sentenza n. 29 queste Sezioni avevano sottolineato come “Ai sensi dell’art. 2 delle linee guida è il Presidente

che autorizza le spese del gruppo assembleare e ne è responsabile. E' sempre il Presidente che attesta la veridicità e la correttezza delle spese sulla base delle linee guida di cui al DPCM 21 dicembre 2012, nonché sulla base di un disciplinare in cui sono indicate le modalità per la gestione delle risorse messe a disposizione dal Consiglio Regionale che ciascun gruppo deve adottare ai sensi del comma 3 del citato articolo 2 delle linee guida. Stante, dunque, l'autorizzazione preventiva della spesa da parte del Presidente che ne attesta, assumendone la propria responsabilità, la veridicità, la correttezza e l'inerenza all'attività istituzionale del Gruppo, il controllo, attraverso il riscontro documentale, ripercorrerà l'iter del procedimento di spesa, valutandone la legittimità e la regolarità contabile".

Con riferimento poi all'attività di consulenza, la sentenza in commento aveva fatto rilevare come "Si tratta di spese riferibili sia all'attività assembleare che politica dei gruppi, ausili necessari per seguire i lavori del Consiglio regionale e per svolgere in modo più efficace l'azione di collegamento con gli elettori, al fine di adottare le iniziative legislative idonee per affrontare le criticità presenti nella Regione. Anche in questo caso, il Collegio ritiene la documentazione allegata e le giustificazioni fornite dai gruppi (ovvero la trasmissione di una dettagliata relazione con l'indicazione precisa di tutte le attività di ricerca e consulenza svolte su incarico del Gruppo consiliare) sufficienti a superare i rilievi della Sezione regionale".

Per lo stesso motivo può trovare ingresso, pur se solo *ad adiuvandum*, nella valutazione di effettività delle prestazioni da parte del

consulente, anche la dichiarazione dei due dipendenti del Gruppo quale ulteriore, congruo ed univoco elemento probatorio idoneo a documentare le spese sostenute.

D'altra parte, ai fini della prova dell'effettività dell'attività del collaboratore e dell'inerenza, in senso pienamente conforme, è stata riconosciuta la sufficienza delle movimentazioni del conto corrente e delle quietanze di pagamento, quali elementi idonei a superare in concreto la carenza documentale riscontrata dalla Sezione regionale e, quindi, a comprovare in ogni caso la veridicità e correttezza della spesa e l'effettivo impiego per finalità istituzionali del Gruppo, anche in aderenza ai più generali principi di ragionevolezza e di prevalenza della sostanza sulla forma (SS.RR. in speciale composizione n. 10/2017/EL).

11. Occorre inoltre considerare che non viene contestata la genericità del contratto (né dalla Sezione territoriale né dalla Procura generale nelle memorie conclusionali) che, di contro, si pone alla base di molte delle pronunce che hanno accertato la illegittimità dei contratti di consulenza (SS.RR. in speciale composizione n. 40/2014, 42/2014, 45/2014).

Si appalesa pertanto dirimente il riferimento al dato normativo, ed in particolare all'art. 3 comma 3 del DPCM 21.12.2012, il quale espressamente prevede che: "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".

12. In definitiva, la documentazione allegata al ricorso appare idonea a superare, in concreto, la carenza probatoria riscontrata dalla Sezione regionale di controllo e, quindi, a comprovare la veridicità e correttezza della spesa e l'effettivo impiego per finalità istituzionali.

Il Gruppo dunque, anche in considerazione della oggettiva difficoltà per la natura della prestazione svolta di far emergere una esaustiva documentazione, si ritiene abbia fornito piena dimostrazione dell'effettività della spesa, attraverso la produzione di una documentazione equivalente a quella tipica, la cui validità e sufficienza sono assicurate con riferimento al cosiddetto principio sostanzialistico autorevolmente affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 104/2016, cit.) e più volte ribadito dalla giurisprudenza di queste Sezioni riunite (cfr., ex multis, Sez. riun. nn. 29 e 39/2014 e 10/2017 e 28/2017).

13. Cionondimeno, pare opportuno segnalare la necessità di un maggior rigore nelle attività di rendicontazione da parte del Gruppo consiliare ricorrente, il quale avrebbe dovuto assicurare il rigoroso rispetto delle prescrizioni fissate dal DPCM 21 dicembre 2012 oltre che l'assolvimento dell'obbligo di trasmissione, nella sua completezza, di tutta la documentazione giustificativa delle poste inserite nel rendiconto sin dalla sua predisposizione, onde consentire un compiuto esame della stessa anche alla Sezione territoriale che ha emesso la pronuncia impugnata.

14. Conclusivamente, il gravame va accolto. Attesa la peculiare natura del presente giudizio, non v'è luogo a pronuncia sulle spese.

P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, **accoglie** il ricorso e compensa le spese.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 14 settembre 2020.

Dispositivo letto in udienza.

L'ESTENSORE

f.to Luigi Di Marco

IL PRESIDENTE

f.to Mauro Orefice

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 14 settembre 2020, è stata depositata in Segreteria data 12 novembre 2020.

Il Direttore della Segreteria

f.to Maria Laura Iorio