



Deliberazione n²⁴²/2015/FRG

Repubblica Italiana

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 24 aprile 2015, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio GRAFFEO	Presidente
Anna Luisa CARRA	Consigliere - relatore
Tommaso BRANCATO	Consigliere
Giuseppe di PIETRO	Referendario - relatore
Marco FRATINI	Referendario

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

visto l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (*Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*);

visto l'art.2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (*Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*";

visto il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 2000 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al decreto legislativo n. 655/1948*);

visto il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella L. 7 dicembre 2012, n. 213;

visto il DPCM n. 66306 del 21 dicembre 2012, avente ad oggetto il "*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”;

vista la legge regionale 4 gennaio 2014, n.1, recante “Misure urgenti in materia di controllo, trasparenza e contenimento della spesa relativa ai costi della politica”;

visto il Regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana, nel testo modificato in data 6 febbraio 2014;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2013/QMIG del 3 aprile 2013;

viste le deliberazioni della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 45/2014/FRG, n. 71/2014/FRG, n.86/2014/FRG;

vista la nota prot. 2369 del 26 febbraio 2015 del Segretario Generale dell'A.R.S., relativa alla trasmissione: 1) dei mandati emessi a favore dei Gruppi parlamentari per le spese dei dipendenti c.d. “stabilizzati” e dei dipendenti non stabilizzati; 2) dei prospetti riepilogativi contenenti l'indicazione dei mandati e dei relativi importi; 3) dei DDPA n. 46/2013, n.138/2014 e n. 139/2014;

vista la deliberazione n. 139/2015/FRG, adottata da questa Sezione nell'adunanza del 10 marzo 2015, con la quale è stato fissato il termine di trenta giorni per la regolarizzazione della documentazione relativa ai rendiconti dei Gruppi parlamentari - XVI legislatura dell'Assemblea Regionale Siciliana, per l'esercizio 2014;

vista la richiesta di deferimento dell'Ufficio I (CC. 46716265 del 20 aprile 2015), per l'esame collegiale, in adunanza pubblica, dei rendiconti dei Gruppi parlamentari della XVI legislatura per l'esercizio 2014;

vista l'ordinanza n.65/2015/Contr. del 20 aprile 2015, con la quale è stata convocata l'odierna adunanza per l'esame dei rendiconti dei Gruppi parlamentari - XVI legislatura - dell'Assemblea Regionale Siciliana, per la pronuncia in esito alle integrazioni documentali pervenute a seguito della deliberazione n.139/2015/FRG citata;

*vista la nota prot. 3050 del 20 aprile 2015, trasmessa in pari data sia via PEC che *brevi manu* al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana, per il successivo inoltro ai Presidenti dei Gruppi parlamentari;*

uditi, all'odierna adunanza, i relatori, consigliere Anna Luisa Carra per i seguenti gruppi parlamentari: 1) Movimento Cinque Stelle; 2) Il Megafono – Lista Crocetta; 3) Grande Sud- PID Cantiere Popolare verso Forza Italia ; 4) Partito Democratico; 5) Nuovo Centro Destra (NCD); 6) Unione Di Centro (UDC); nonché referendario Giuseppe di Pietro per i seguenti gruppi



parlamentari: 1) Articolo 4; 2) Partito dei siciliani – MPA; 3) Forza Italia; 4) Lista Musumeci verso Forza Italia; 5) Democratici Riformisti per la Sicilia; 6) Sicilia Democratica; 7) Gruppo Misto;

uditi, per i Gruppi parlamentari, i Presidenti: on. Cancellieri Giovanni Carlo (Movimento Cinque Stelle), on. Cordaro Salvatore (Grande Sud – PID cantiere Popolare verso Forza Italia), on. Gucciardi Baldassare (Partito Democratico), dott. Vincenzo Fontana, delegato dall'on. D'Asero (Nuovo Centro Destra), on. Orazio Ragusa, delegato dall'on. Girolamo Turano (Unione di Centro), on. Valeria Sudano, vice capo-gruppo (Articolo 4), on. Giovanni Di Mauro (Partito dei siciliani-MPA), on. Marco Falcone (Forza Italia), on. Santi Formica (Lista Musumeci verso Forza Italia), on. Giuseppe Picciolo (Democratici riformisti per la Sicilia), on. Salvatore Lentini (Sicilia Democratica), on. Girolamo Fazio (Gruppo Misto); non rappresentato il gruppo "Il Megafono – lista Crocetta";

ritenuto, nella camera di consiglio del 24 aprile 2015, che dalla documentazione complessivamente trasmessa possano essere dichiarate regolari le spese effettuate dai seguenti Gruppi parlamentari per l'esercizio 2014, con esclusione delle somme a fianco indicate, per le motivazioni esposte nell'unita relazione, che forma parte integrante della presente deliberazione:

	GRUPPO PARLAMENTARE		SPESE IRREGOLARI
1	Movimento Cinque Stelle	rendiconto regolare	-
2	Il Megafono – Lista Crocetta	rendiconto regolare	-
3	Grande Sud- PID Cantiere Popolare verso Forza Italia	rendiconto regolare	-
4	Partito Democratico	rendiconto regolare	-
5	Nuovo Centro Destra	rendiconto regolare	-
6	Unione Di Centro-UDC	rendiconto regolare	-
7	Articolo 4	rendiconto regolare	-
8	Partito dei siciliani – MPA	rendiconto regolare	-
9	Forza Italia:	rendiconto regolare	-
10	Lista Musumeci verso Forza Italia	rendiconto regolare	-
11	Democratici Riformisti per la Sicilia	rendiconto regolare	-
12	Sicilia democratica	rendiconto regolare	-
13	Gruppo Misto	rendiconto regolare	-
	TOTALE SPESE IRREGOLARI		-

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 1, comma 10, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, darsi corso alla comunicazione al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P.Q.M.

approva l'unita relazione, con la quale la Corte dei conti – Sezione di controllo per la Regione siciliana – riferisce all'Assemblea Regionale Siciliana il risultato del controllo eseguito sui rendiconti dei Gruppi parlamentari della XVI legislatura per l'esercizio finanziario 2014.

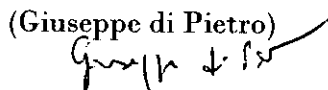
Dispone che i rendiconti dei Gruppi parlamentari, muniti del visto della Corte, vengano trasmessi in allegato alla presente deliberazione al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana, che ne curerà la pubblicazione ai sensi dell'art. 1, comma 10, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 2013, nonché dell'art. 25 *quater*, comma 6°, del Regolamento interno dell'Assemblea regionale Siciliana.

I RELATORI

(Anna Luisa Carra)



(Giuseppe di Pietro)



IL PRESIDENTE

(Marizito Graffeo)



Depositato in Segreteria il

31 LUG. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)



SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

RELAZIONE SUL CONTROLLO ESEGUITO SUI RENDICONTI DEI GRUPPI PARLAMENTARI DELL'A.R.S. – XVI LEGISLATURA - PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014.

Sommario: § 1. *Il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento. Le indicazioni della Corte Costituzionale.* § 2. *Modalità di esercizio del controllo; criteri e regole tecniche.* § 3. *La natura giuridica dei gruppi parlamentari. Considerazioni di carattere generale.* § 4. *I rendiconti dei gruppi parlamentari della XVI legislatura per l'esercizio finanziario 2014: profili di carattere generale. Contabilizzazione dell'IRAP dovuta dai Gruppi.* § 5. *Profili di carattere generale: art. 8 della legge regionale n. 1 del 2014.* § 6. *Esiti del controllo.* § 7. *Conclusioni.*

In data 19 febbraio 2015, il Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana ha trasmesso a questa Sezione di controllo, ai sensi e per gli effetti dei commi 9°, 10° ed 11° dell'art. 1 del decreto -legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, nonché del comma 7° dell'art. 25 *quater* del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana, i rendiconti della gestione dei contributi ricevuti per l'esercizio 2014 dai seguenti Gruppi Parlamentari della XVI legislatura:

- 1) Movimento Cinque stelle;
- 2) Il Megafono Lista Crocetta;
- 3) Grande Sud – PID Cantiere Popolare verso Forza Italia;
- 4) Partito Democratico;
- 5) Nuovo Centro Destra (NCD);
- 6) Unione di Centro (UDC);
- 7) Articolo 4;
- 8) Partito dei Siciliani – MPA;
- 9) Forza Italia;
- 10) Lista Musumeci verso Forza Italia;
- 11) Democratici Riformisti per la Sicilia;
- 12) Sicilia Democratica;
- 13) Gruppo Misto.

Con deliberazione n. 139/2015/FRG del 10 marzo 2015, la Sezione di controllo per la Regione siciliana ha fissato il termine di trenta giorni per la regolarizzazione della documentazione trasmessa, ai sensi del comma 11° dell'art. 1 del D.L. n. 174 del 2012.

Acquisite le integrazioni documentali, all'adunanza del 24 aprile 2015, si è proceduto alla discussione.

§ 1. Il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento. Le indicazioni della Corte Costituzionale.

Come già sottolineato da questa Sezione di controllo con le deliberazioni n. 45/2014/FRG, n. 71/2014/FRG e n.86/2014/FRG, l'art 1, comma 9°, del D.L. n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, ha prescritto l'approvazione per ciascun gruppo consiliare di un rendiconto annuale della gestione dei contributi trasferiti dal Consiglio regionale, facenti carico sul bilancio di quest'ultimo, strutturato secondo le linee guida dettate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, da recepirsi in un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le linee guida sono state approvate dalla Conferenza Stato - Regioni nella seduta del 6 dicembre 2012 e recepite con il DPCM del 21 dicembre 2012, pubblicato nella G.U.R.I. n. 28 del 2 febbraio 2013.

Nel successivo comma 10°, è stato previsto il controllo sui rendiconti della gestione finanziaria annuale dei gruppi da parte della competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, secondo un procedimento scandito in varie fasi ed entro precisi limiti temporali. Il rendiconto, infatti, una volta approvato, viene trasmesso dal gruppo al Presidente del Consiglio regionale, che lo inoltra al Presidente della Regione per l'invio alla competente Sezione regionale di controllo, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio.

La Regione siciliana ha proceduto all'adeguamento della propria normativa con gli artt. 6 e 7 della legge regionale n. 1 del 4 gennaio 2014, recante “*Misure in materia di controllo, trasparenza e contenimento delle spese relative ai costi della politica*”, nonché con le modifiche apportate al regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana dagli artt. 25 *bis*, 25 *ter* e 25 *quater*: ciascun Gruppo, che in Sicilia assume la qualificazione di “parlamentare”, entro quarantacinque giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario, invia il rendiconto di esercizio al Presidente dell'Assemblea, che lo trasmette entro i successivi cinque giorni a questa Sezione, per l'esame di

competenza, ai sensi del comma 10° dell'articolo 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, come convertito *ex lege* n. 213 del 2012.

Onde garantire la massima pubblicità e trasparenza, il rendiconto di esercizio annuale è pubblicato in allegato al conto consuntivo dell'Assemblea e, unitamente alla delibera della competente Sezione di controllo di questa Corte attestante la regolarità del rendiconto, nel sito *internet* dell'Assemblea.

La Sezione è tenuta a pronunciarsi sulla regolarità del rendiconto entro trenta giorni dal ricevimento con apposita delibera, da trasmettersi al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana, che ne cura la pubblicazione.

A norma dell'art. 1, comma 11°, del decreto - legge in esame, qualora a seguito dell'esame compiuto la Sezione del controllo riscontri che il rendiconto o la documentazione esibita non siano conformi alle prescrizioni normative, è tenuta a darne comunicazione con propria delibera da trasmettere al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana, affinché i gruppi interessati possano procedere alla regolarizzazione entro il termine fissato dalla Sezione stessa, non superiore a trenta giorni. Durante questo periodo, il termine per la pronuncia definitiva della Corte rimane sospeso.

Con la deliberazione n. 12/2013, citata nelle premesse, la Sezione delle Autonomie della Corte ha fornito orientamenti interpretativi di carattere generale.

Alla luce dei principi espressi in tale pronuncia, il controllo deve riguardare non solo la regolarità contabile del conto, intesa come rispetto delle norme che ne disciplinano la formazione, la completezza e l'adeguatezza nella rappresentazione dei fatti di gestione, ma anche *l'inerenza della spesa all'attività del gruppo parlamentare*, in quanto l'impiego delle risorse pubbliche presuppone sempre la finalizzazione ad un interesse pubblico che, nella specie, non può che far riferimento alle funzioni assegnate ai gruppi.

Ad avviso della Corte Costituzionale, il sindacato della Corte dei conti assume come parametro la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, è esterno, di natura documentale e si estende alla verifica dello "effettivo impiego" delle somme (Corte Cost., sent. n. 39 del 2014).

Il Giudice delle leggi, nel dichiarare l'illegittimità delle norme che prevedevano la trasmissione dei rendiconti per il tramite del Presidente della Giunta invece che del Presidente del Consiglio regionale, ha sostanzialmente proceduto ad inquadrare la disciplina dei controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari nell'ambito di quel rapporto di ausiliarietà che "costantemente" connota le

attribuzioni della Corte dei conti “nei confronti delle assemblee elettive, anche in specifico riferimento alle autonomie speciali”, “specie nell’esercizio delle funzioni di controllo referto” (sent. n. 39 del 2014, in motivazione, § 6.3.9.5).

L’esame della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari si iscrive, pertanto, nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica allargata e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (§ 6.3.9); in relazione all’incidenza che assume indirettamente sulle risultanze del bilancio regionale, rappresenta un’attività ausiliaria di natura collaborativa nei confronti delle assemblee elettive e delle relative collettività regionali. Il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari “costituisce” infatti “parte necessaria del rendiconto regionale”, nella misura in cui le somme acquisite e quelle restituite “devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale” (§ 6.3.9.2).

In quest’ottica, è agevole comprendere come il controllo sia finalizzato ad “assicurare la *corretta rilevazione* dei fatti di gestione e la *regolare tenuta* della contabilità” e, per altro verso, come consista in una “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” (§ 6.3.9.2).

Proprio perché si tratta di un controllo di natura collaborativa, che si sostanzia in un referto nei confronti delle assemblee elettive, il fondamentale parametro di riferimento è rappresentato dalla “conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza” (*ibidem*, § 6.3.9.2) e ai criteri esplicitati nelle relative “Linee – guida”, recepite con il DPCM del 21 dicembre 2012.

Il DPCM in esame non ha “contenuto normativo”, giacché si limita “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”, necessarie a “consentire la corretta raffrontabilità dei conti”. A sua volta, 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” (§ 6.3.9.3).

“Con la natura collaborativa del controllo, non contrasta invece l’obbligo di restituzione delle somme spese in maniera non regolare, che costituisce un “principio generale delle norme di contabilità pubblica”, “discende causalmente dalle riscontrate irregolarità nella rendicontazione” ed è “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”. La previsione, per il vero, conferma ulteriormente il “nesso di ausiliarietà” della Corte dei conti nei confronti delle assemblee elettive, in quanto l’obbligo di restituzione “è circoscritto” alle “somme di denaro ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale” (§ 6.3.9.6).

§ 2. Modalità di esercizio del controllo; criteri e regole tecniche.

Venendo all’esame delle modalità di esercizio del controllo da parte di questa Corte, occorre far presente che le linee guida elaborate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, come accennato in precedenza, sono state recepite con il DPCM del 21 dicembre 2012.

Il testo non ha “contenuto normativo”, giacché si limita “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”, necessarie a “consentire la corretta raffrontabilità dei conti” (Corte Cost., sent. n. 39 del 2014).

I criteri generali sono quelli della veridicità e della correttezza, ai quali deve corrispondere “ciascuna spesa indicata nel rendiconto dei gruppi consiliari” (art. 1, comma 1°).

“La veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute” (comma 2°), mentre “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; b) non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, i contributi erogati dal consiglio regionale per finanziare, direttamente o indirettamente le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi; c) i gruppi non possono intrattenere rapporti di collaborazione a titolo oneroso ed erogare contributi, in qualsiasi forma, con i membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e con i consiglieri regionali di altre regioni, ed ai candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica, limitatamente, per questi ultimi, al periodo elettorale - come previsto dalla normativa vigente - e fino alla proclamazione degli eletti; d) non sono consentite le spese inerenti all’attività di comunicazione istituzionale nel periodo antecedente alla data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di par condicio” (comma 3°).

La Regione siciliana ha adeguato la propria normativa alle suddette disposizioni con la legge regionale 4 gennaio 2014, n. 1, recante “*Misure in materia di controllo, trasparenza e contenimento delle spese relative ai costi della politica*” e, segnatamente, la disciplina del “*Contributo in favore dei gruppi parlamentari per le spese di funzionamento*” (art. 6) e del “*Contributo in favore dei gruppi parlamentari per le spese del personale*” (art. 7).

In forza dell’art. 6 in esame, al fine di consentire lo svolgimento dell’attività dei gruppi parlamentari, l’A.R.S., secondo le modalità stabilite dalle disposizioni del proprio regolamento interno, assicura ai Gruppi un contributo complessivo annuo per le spese di funzionamento, rappresentanza, aggiornamento, documentazione, riconducibili agli scopi istituzionali dell’Assemblea Regionale Siciliana, ripartito tra i Gruppi parlamentari in ragione del numero dei loro componenti; assicura, altresì, una dotazione strumentale, logistica e di servizi di supporto adeguata e funzionale all’attività istituzionale dei Gruppi stessi.

All’art. 7, il legislatore regionale disciplina – a decorrere dalla legislatura successiva - la corresponsione del contributo per le spese di personale, erogato annualmente dall’A.R.S. ai Gruppi, da calcolarsi “*in misura comunque non superiore all’importo determinato moltiplicando il numero dei deputati componenti del gruppo per il costo di un’unità di personale di categoria D, posizione economica D6, senza posizione organizzativa, compresi gli oneri a carico dell’ente*”.

La norma, tuttavia, per la legislatura in corso, fa salvi “*i contratti in essere alla data di entrata in vigore della presente legge*”, mentre, con disposizione transitoria recata dal successivo art. 8, valevole per la parte residua della XVI legislatura, “*la garanzia dei contratti di lavoro in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, è comunque assicurata nel rispetto delle previsioni e nei limiti fissati dalle vigenti disposizioni interne dell’Assemblea Regionale Siciliana e della relativa spesa autorizzata nell’ambito delle corrispondenti previsioni dei capitoli I e VI del bilancio interno dell’Assemblea regionale Siciliana*”.

Il legislatore regionale, infine, ha apportato alcune modifiche al regolamento interno dell’Assemblea Regionale Siciliana, con gli artt. 25 bis, 25 ter e 25 quater: ciascun Gruppo, entro quarantacinque giorni dalla chiusura dell’esercizio finanziario, invia il rendiconto di esercizio al Presidente dell’Assemblea, che lo trasmette entro i successivi cinque giorni a questa Sezione di controllo. Il rendiconto, ai sensi dell’art. 25 quater, è “strutturato secondo il modello di rendicontazione annuale dei gruppi di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri emanato a norma del comma 9 dell’art. 1 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174”, “volto ad

assicurare (...) la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché a definire la documentazione necessaria a corredo”.

I commi successivi dell’art. 25 *quater* riprendono il contenuto del citato DPCM, prevedendo che il rendiconto debba evidenziare “le risorse trasferite dall’Assemblea, con l’indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati” (comma 2°); che le spese debbano essere autorizzate dal Presidente del Gruppo, che in caso di sua assenza o impedimento debba provvedere il Vicepresidente, che l’autorizzazione alla spesa debba essere conservata unitamente alla documentazione contabile (comma 3°); che la veridicità e la correttezza delle spese sostenute, “in conformità alla vigente normativa”, siano “attestate dal presidente del Gruppo, che ne sottoscrive il rendiconto” (comma 4°).

§ 3. La natura giuridica dei gruppi parlamentari. Considerazioni di carattere generale.

I gruppi consiliari, che in Sicilia assumono la qualificazione di “parlamentari” in virtù delle previsioni specifiche dello Statuto, hanno una duplice natura giuridica, giacché costituiscono “organi del consiglio” (in Sicilia, Assemblea Regionale Siciliana) e “proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale”, ovvero “uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio” (Corte cost., sent. n. 39 del 2014, § 6.3.9.7).

In dottrina, i gruppi parlamentari sono stati qualificati come organi talora dei partiti politici, talaltra delle Camere, o come organi insieme dello Stato e del partito politico. Secondo la tesi più diffusa, hanno natura di associazioni non riconosciute a rilevanza pubblicistica, che svolgono attività nell’interesse delle assemblee elettive e dei partiti, ma in assoluta indipendenza.

La Corte Costituzionale, pronunciandosi proprio sui gruppi consiliari delle regioni, ne ha valorizzato il profilo pubblicistico, definendoli come “organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell’ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari all’elezione dei consiglieri”. Ha chiarito che essi “contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all’attività dell’assemblea”, “curando l’elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica” (Corte Cost., sent. n. 187 del 1990; in termini analoghi, Corte Cost., sent. n.1130 del 1988). Con la sentenza n. 39 del 2014, infine, la Corte li ha definiti come

“organi del consiglio” e come “proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale”, ribadendone ulteriormente la natura ambivalente.

La Corte di Cassazione, esaminando la questione *sub specie* dei rapporti giuridici instaurati con i terzi, ha effettuato un’analisi ancora più puntuale, distinguendo “due piani di attività: uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento”, l’altro “più strettamente politico, che concerne il rapporto, molto stretto ed in ultima analisi di subordinazione, del singolo gruppo con il partito di riferimento; né avverso tale secondo profilo potrebbe utilmente invocarsi l’esistenza del c.d. Gruppo misto, atteso che quest’ultimo viene prevalentemente qualificato come un mero espediente tecnico usato per consentire ai deputati non legati a gruppi o che non raggiungano il numero minimo prescritto, di partecipare ai lavori delle Camere a parità con gli altri membri”. In riferimento “a tale secondo piano di attività, i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati” e, precisamente, di associazioni non riconosciute (Cass., Sezioni Unite, sent. n. 3335 del 19 febbraio 2004).

I gruppi parlamentari e i gruppi consiliari delle regioni hanno dunque la natura di associazioni non riconosciute e rappresentano un essenziale momento di raccordo istituzionale, tra le formazioni politiche di cui sono espressione e le assemblee elettive.

E’ opinione condivisa che i gruppi abbiano durata strutturalmente limitata nel tempo. Sono, come afferma la Corte Costituzionale, “proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale”; ma lo sono in *quella* determinata assemblea regionale e, pertanto, non hanno carattere stabile. Proprio perché sono “organi del consiglio”, cessano inevitabilmente di esistere allo scioglimento del consiglio stesso e dunque, al più tardi, al termine della legislatura.

Può esservi continuità politica tra i gruppi di più legislature, ma sul piano giuridico si tratta di libere associazioni non riconosciute che, qualora non si sciolgano prima per libera scelta, operano fino al termine della legislatura o fino all’eventuale scioglimento anticipato dell’assemblea. Diversamente argomentando, i gruppi non sarebbero più organi delle assemblee elettive, ma diverrebbero organi stabili dei partiti politici, ad appartenenza necessaria, con innegabile pregiudizio per la libertà associativa dei parlamentari o dei consiglieri.

Al sistema non fa eccezione il gruppo misto, che costituisce, come accennato, “un mero espediente tecnico usato per consentire ai deputati non legati a gruppi o che non raggiungano il numero minimo prescritto, di partecipare ai lavori” delle assemblee elettive “a parità con gli altri membri” (Cass., Sezioni Unite, sent. n. 3335 del 19 febbraio 2004).

Nel sistema, un gruppo misto non solo non è indefettibile, ma non ha neppure continuità politica con quelli delle legislature precedenti, sicché *a fortiori* non appare ravvisabile una vera e propria continuità giuridica.

È dunque incontestabile che tutti i gruppi parlamentari, senza eccezione alcuna, abbiano una durata ontologicamente limitata nel tempo e coincidente, nella sua massima estensione, con la durata della legislatura nella quale si vanno a costituire (nello stesso senso, v. delib. n. 71/2014/FRG della Sezione di controllo per la Regione siciliana).

Ne consegue che le somme ricevute a carico del bilancio regionale, qualora non vengano spese, devono essere restituite all'Assemblea. La tesi trova conferma testuale nell'art. 25 *quater* del Regolamento interno dell'ARS, secondo il quale, a fine legislatura o in caso di scioglimento di un Gruppo per qualsiasi causa, "eventuali avanzi di gestione certificati con la presentazione del rendiconto" devono essere "restituiti all'Assemblea" (comma 7°).

La durata dei gruppi parlamentari, strutturalmente limitata nel tempo, comporta una serie di conseguenze di carattere applicativo.

In primo luogo, le obbligazioni contratte da un gruppo non possono gravare sulle compagini che si vanno a formare nelle legislature successive, benché abbiano la medesima estrazione politica e costituiscano, di fatto, proiezione dello stesso partito nel consiglio regionale.

Delle obbligazioni, risponde unicamente il gruppo parlamentare che le ha contratte, con i fondi a disposizione per la legislatura nella quale viene ad esistenza. Ai sensi del secondo comma dell'articolo 38 del codice civile, rispondono anche coloro che hanno agito in nome e per conto del gruppo, anche dopo il suo scioglimento; la responsabilità personale e solidale non dev'essere individuata necessariamente nel presidente, ma in colui che agisce in nome e per conto dell'associazione non riconosciuta, giacché *"non è collegata alla mera titolarità della rappresentanza dell'associazione, bensì all'attività negoziale concretamente svolta per conto di essa e risoltasi nella creazione di rapporti obbligatori fra questa ed i terzi, con la conseguenza che chi invoca in giudizio tale responsabilità è gravato dall'onere di provare la concreta attività svolta in nome e nell'interesse dell'associazione, non essendo sufficiente la prova in ordine alla carica rivestita all'interno dell'ente"* (Cass. n. 26290/2007).

In secondo luogo, il "datore di lavoro" del personale chiamato a prestare attività lavorativa presso i gruppi parlamentari è il gruppo stesso (non già l'assemblea parlamentare), che agisce, nella persona del presidente, sulla scorta delle disposizioni civilistiche che disciplinano la rappresentanza delle associazioni non riconosciute.

Da ciò consegue che, all'inizio di ogni legislatura, ciascun gruppo parlamentare si atteggia come “nuovo” e “diverso” datore di lavoro, con il precipuo onere - laddove volesse avvalersi dell'attività di dipendenti privati - di stipulare un nuovo contratto individuale di lavoro secondo le disposizioni di legge vigenti, con i relativi adempimenti previdenziali e fiscali.

I contratti di lavoro sono ontologicamente “temporanei” e cessano, normalmente, con la durata della legislatura, che fa venir meno l'esistenza del gruppo, salvo cessazione per altra causa di scioglimento del gruppo parlamentare; l'eventuale dizione “a tempo indeterminato” non ne muta la natura temporanea, ma rileva solamente sotto il profilo delle modalità di recesso.

Proprio perché i gruppi sono associazioni private che si inscrivono all'interno dei rapporti politici tra il partito di riferimento e l'Assemblea elettiva, i contratti di lavoro assumono, inevitabilmente, natura fiduciaria; né risulta dagli atti - nelle fattispecie all'esame della Sezione - che siano mai state effettuate procedure selettive di alcun tipo per l'individuazione del personale.

La fiduciarità del rapporto di lavoro ne implica, inevitabilmente, la temporaneità, in quanto allo scioglimento del gruppo non può che conseguire il venir meno del datore di lavoro e dei rapporti lavorativi allo stesso ricondotti. Ciò perché la fiduciarità si configura come scelta discrezionale legata alle persone fisiche componenti *pro- tempore* del gruppo parlamentare, non già all'identità politica nella quale esso si iscrive.

La temporaneità risulta comprovata dalla liquidazione del T.F.R. alla fine della legislatura da parte dei gruppi parlamentari, in conformità alle disposizioni della presidenza dell'A.R.S. che si sono andate susseguendo negli anni, secondo le quali ciascun gruppo avrebbe dovuto prevedere *“in ogni atto impegnativo, anche di natura contrattuale, afferente i rapporti di lavoro (...) la clausola di vincolatività esclusivamente nei limiti temporali della legislatura e, comunque, dell'esistenza in vita del gruppo medesimo”*, nonché *“provvedere ad accantonare il TFR maturato dal personale in servizio alla fine di ogni anno e ad erogarlo alla fine della legislatura o in caso di cessazione del gruppo stesso (...). In caso di mancata osservanza di tale obbligo, il 50 per cento del contributo unificato spettante è sospeso fino a quando sarà regolarizzata la posizione”* (DPA n. 567 del 10 aprile 2010).

In tale quadro ordinamentale si inscrivono le disposizioni transitorie recate dai citati artt. 7 e 8 della legge regionale n. 1 del 2014, che prevedono la garanzia dei contratti di lavoro in essere alla data di entrata in vigore della legge (17 gennaio 2014) per tutta la durata della XVI legislatura,

di cui si tratterà più diffusamente nel prosieguo, con riferimento ai contratti di lavoro stipulati dai Gruppi nel corso del 2014.

§ 4. I rendiconti dei gruppi parlamentari della XVI legislatura per l'esercizio finanziario 2014: profili di carattere generale. Contabilizzazione dell'IRAP dovuta dai Gruppi.

Con la deliberazione n. 71/2014/FRG citata, relativa al referto sui rendiconti dei Gruppi parlamentari relativi all'attività di gestione svolta nel 2013, la Corte aveva sottolineato la genericità dei regolamenti interni adottati dai singoli Gruppi, in quanto meramente riproduttivi delle disposizioni contenute nel DPCM del 21 dicembre 2012; auspicava, per l'avvenire, una più articolata regolamentazione degli aspetti concernenti l'organizzazione interna dei gruppi, indispensabile per un compiuto riscontro della regolarità della gestione quali, ad esempio, l'utilizzazione dei buoni-pasto da parte del personale e le regole per le trasferte. Anche gli inventari erano apparsi incompleti e privi dell'indicazione del valore dei beni durevoli.

A corredo dei rendiconti per l'esercizio 2014 sono stati allegati, da parte di quasi tutti i Gruppi, regolamenti interni e inventari dei beni durevoli più completi. Le trasferte risultano tutte previamente autorizzate dai Presidenti dei singoli Gruppi, mentre è più limitata la distribuzione di buoni-pasto ai dipendenti.

Con la deliberazione n. 139 del 10 marzo 2015, questa Sezione ha richiesto chiarimenti e/o integrazioni documentali in ordine ai rendiconti per l'esercizio finanziario 2014, trasmessi in data 19 febbraio c.a.

Le integrazioni richieste sono state reputate dal Collegio necessarie per integrare la documentazione giustificativa di spesa, laddove mancante o incompleta, ovvero per consentire una rappresentazione esaustiva della natura, finalità ed inerenza della spesa in relazione ai criteri contenuti nelle Linee-guida di cui al DPCM del 21 dicembre 2012, espressamente richiamato dall'art. 9 della legge regionale n. 1 del 4 gennaio 2014 e dell'art. 25 *quater* del regolamento interno dell'A.R.S., modificato in data 6 febbraio 2014.

Tutti i Gruppi parlamentari hanno prodotto le integrazioni richieste in data 13 aprile 2014, nel termine di legge.

In particolare, con l'anzidetta deliberazione n. 139/2015/FRG, il Collegio ha richiesto a tutti i gruppi di chiarire e documentare se le somme erogate a titolo di retribuzioni nette ai singoli dipendenti di cui al DPA n. 46 del 20.2.2013, nonché per relativi oneri fiscali e previdenziali

(IRAP esclusa), oltre quote di accantonamento del TFR, rispettassero i parametri di spesa stabiliti dal DPA n. 17 del 4.2.2011, nell'ambito dell'importo complessivamente erogato al Gruppo dall'ARS e certificato dal Segretario Generale. In proposito, è stata posta l'esigenza di specificare le componenti dell'eccedenza di cassa per spese di personale, con particolare riferimento ai dipendenti di cui al DPA n. 17 del 2011, riscontrate in quasi tutti i rendiconti; ha fatto presente, altresì, che l'IRAP, in quanto imposta che grava sull'attività del Gruppo complessivamente considerato, avrebbe dovuto essere computata, in ogni caso, tra le "altre spese" e non già tra quelle per il personale, ancorché il metodo di calcolo faccia riferimento agli emolumenti corrisposti ai dipendenti.

Diverse irregolarità, poi, sono state compendiate in distinti allegati per ciascun Gruppo.

Passando al merito dell'esame dei rendiconti, la Sezione è chiamata a pronunciarsi sulle irregolarità che i relatori hanno ritenuto non superate dalle integrazioni documentali trasmesse in esito alla deliberazione n. 139/2015/FRG, secondo quanto illustrato nella richiesta di deferimento del 20 aprile 2015.

Il suddetto deferimento ha posto preliminarmente all'attenzione del Collegio la problematica, di carattere generale, che riguarda tutti i Gruppi parlamentari ed attiene all'imputazione degli oneri sostenuti da ciascun Gruppo per il pagamento dell'IRAP tra le spese per il personale, piuttosto che tra le spese di funzionamento.

Le osservazioni oggetto del deferimento sono state trasmesse all'Assemblea Regionale Siciliana e sulle stesse si è instaurato il contraddittorio, all'odierna adunanza, con i Presidenti dei Gruppi, che hanno spiegato argomentazioni orali e, in alcuni casi, depositato memorie o documenti.

Prima di procedere alla disamina delle spese dei vari Gruppi parlamentari, sulla scorta dei dati integrativi forniti, il Collegio ritiene necessario soffermarsi sulla problematica di carattere generale sollevata dall'Ufficio di controllo che investe tutti i rendiconti e che riguarda, da una parte, la pronuncia circa la regolarità o meno dell'imputazione della spesa per il pagamento dell'IRAP a valere sui fondi trasferiti dall'A.R.S. ai Gruppi, per far fronte agli oneri per il personale anziché sui fondi trasferiti per spese di "funzionamento" e, dall'altra, la regolarità dell'inserimento dei suddetti oneri fiscali, ai fini della contabilizzazione tra le "uscite" nel rendiconto, alla voce *sub) 2 "versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale"* piuttosto che alla voce *sub) 16 "altre spese"*, indipendentemente dalla provvista dei fondi sui quali far gravare la spesa.

Dall'esame istruttorio è emerso che la documentazione fornita a corredo dei rendiconti finanziari (opportunamente integrata, laddove incompleta) in ordine alle spese per il personale, consta di contratti di lavoro e D.U.R.C., attestante la regolarità contributiva in relazione ai contratti denunciati; sono stati allegati, altresì, i singoli cedolini stipendiali idonei ad individuare le spese sostenute per ciascun dipendente a carico del Gruppo parlamentare, oltre alla documentazione comprovante le trattenute fiscali e previdenziali effettuate sulle retribuzioni individuali.

E' stato fornito, per ciascun Gruppo, un prospetto attestante l'accantonamento per il TFR maturato al 31 dicembre 2014 che, in alcuni casi, risulta da apposito conto corrente dedicato, in altri mediante polizze assicurative ed in altri ancora con mera disponibilità di cassa a fine esercizio.

Gli adempimenti fiscali e contributivi relativi a ciascun dipendente risultano comprovati dai relativi versamenti collettivi operati tramite modello F24 e trovano riscontro nelle trattenute evidenziate nei cedolini stipendiali.

Dall'esame della documentazione trasmessa è emerso, altresì, che tutti i Gruppi (con esclusione dell'MPA) hanno provveduto a contabilizzare e/o versare l'IRAP a proprio carico, tramite modello F24, tanto in saldo 2013 che in acconto 2014; alcuni Gruppi hanno provveduto con ritardo ai versamenti dello scorso anno, corrispondendo interessi e sanzioni, mentre altri, pur avendo contabilizzato gli oneri per l'IRAP dovuta per il 2014, non hanno ancora provveduto al loro versamento.

Tuttavia, come rilevato dall'Ufficio di controllo, nei singoli modelli di rendiconto l'imputazione contabile dell'IRAP è stata inserita alla voce delle uscite *sub) 2 "versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale"*, da parte della quasi totalità dei gruppi, con esclusione del "Partito democratico" e del "Grande Sud-PID cantiere popolare verso Forza Italia" che, invece, hanno inserito la spesa alla voce *sub) 16 "altre spese"*.

La necessaria verifica, operata dall'Ufficio di controllo, dell'adempimento dell'obbligo fiscale a carico dei singoli Gruppi relativo al versamento dell'IRAP, ha comportato l'analisi delle specifiche componenti delle spese di cui alle sopracitate voci *sub) 2* e *sub) 16*, tanto sotto il profilo formale relativo alla contabilizzazione nel modello di rendiconto, quanto sotto quello sostanziale, concernente la "provvista finanziaria" con la quale i singoli Gruppi hanno fatto fronte al versamento dell'IRAP (o ne hanno imputato gli oneri per i versamenti non ancora effettuati), individuata tra i fondi per il personale piuttosto che tra quelli per il funzionamento.

Invero, dall'esame istruttorio, per quasi tutti i Gruppi, è emerso un cospicuo saldo di cassa, con riferimento alle spese di personale, riportato a fine esercizio; ciò ha indotto la Sezione a richiedere, in linea generale, un'attestazione circa il rispetto dei parametri di spesa fissati dalle disposizioni del Consiglio di Presidenza dell'Assemblea Regionale Siciliana relativamente alle retribuzioni dei dipendenti di cui al DPA n. 46 del 2013, per i quali si rinvia all'ampia disamina della deliberazione n. 71/2014/FRG.

Infatti, ad avviso del Collegio, dal tenore letterale delle disposizioni del Consiglio di Presidenza dell'A.R.S. relative al contributo onnicomprensivo erogato annualmente per il sopracitato personale dipendente (cfr. DPA n. 46 del 20 febbraio 2013, DPA n. 138 del 6 maggio 2014 e DPA n.139 del 7 maggio 2014, trasmessi dal Segretario generale dell'A.R.S. in data 26 febbraio 2015), non si evince che, a valere sui predetti fondi, dovesse anche essere imputata la provvista finanziaria per far fronte al pagamento della quota di IRAP dovuta dai Gruppi, ancorchè l'imposta sia calcolata sull'ammontare delle retribuzioni che essi sono tenuti ad erogare in forza dei contratti di lavoro stipulati all'inizio della XVI legislatura.

Ciò perché, a tenore di quanto ritenuto dall'Ufficio di controllo e condiviso dal Collegio, l'IRAP non costituisce tecnicamente un "onere riflesso" delle spese per il personale, bensì un "onere diretto" del Gruppo e, pertanto, la relativa spesa avrebbe dovuto essere ricompresa, più correttamente, tra quelle per il funzionamento.

Infatti, ai sensi dell'art. 6, comma 1 lett. a), della legge regionale n. 1 del 2014 cit., al fine di consentire lo svolgimento delle attività dei Gruppi parlamentari, l'Assemblea Regionale Siciliana, secondo le modalità stabilite dalle disposizioni del proprio regolamento interno, assicura ai gruppi un contributo complessivo annuo – al netto delle spese per il personale - da destinare alle spese organizzative, di funzionamento, di rappresentanza, di documentazione, riconducibili agli "scopi istituzionali dell'A.R.S."

Orbene, l'adempimento degli obblighi fiscali propri e diretti dei Gruppi parlamentari, intesi quali associazioni private non riconosciute, rientra a pieno titolo tra le spese di funzionamento "riconducibili agli scopi istituzionali" tanto dei Gruppi ma, ancor di più, della stessa Assemblea Regionale Siciliana che, in quanto istituzione pubblica, è tenuta a concorrere agli oneri della finanza pubblica attraverso il pagamento delle imposte sia proprie che nell'ambito delle autonome articolazioni istituzionali che essa stessa esprime, quali per l'appunto i Gruppi parlamentari.

Ad avviso del Collegio, l'analisi della problematica sopraesposta non può prescindere dalla disamina dei seguenti aspetti:

- 1) soggetto tenuto al pagamento dell'IRAP e calcolo della base imponibile;
- 2) profili sostanziali relativi alla “provvista finanziaria” con cui far fronte al pagamento dell'IRAP (se con i fondi per il personale o con quelli per il funzionamento);
- 3) disposizioni normative (legge regionale n. 1 del 2014, art. 6 – 7 - 8, art. 25 *ter* del Regolamento interno dell'A.R.S.) e deliberazioni del Consiglio di Presidenza dell'A.R.S. in materia;
- 4) profilo relativo all'imputazione contabile degli oneri per il pagamento dell'IRAP, nel modello di rendiconto approvato con DPCM del 21 dicembre 2012.

§ 4.1. Soggetto tenuto al pagamento dell'IRAP e calcolo della base imponibile.

Sotto il primo profilo, come sottolineato nella memoria depositata da “Articolo 4”, i Gruppi parlamentari sono considerati soggetti passivi dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP), quali “enti privati non commerciali” ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 e successive modifiche ed integrazioni.

Lo stato di soggezione all'imposta è, peraltro, indirettamente confermato dal comma 2 *quinquies* dell'art. 3 del decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 265, come introdotto dall'art. 5, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

La base imponibile del tributo è costituita dal valore della produzione netta realizzata nel territorio della Regione. Tuttavia, il legislatore non ha proposto una nozione unitaria di tale valore, variandola in relazione alla tipologia dell'attività esercitata. Pertanto, il “valore della produzione” si realizza secondo regole differenti per le attività commerciali e non commerciali, nonché per le attività professionali.

Per le attività produttive e commerciali in contabilità ordinaria, la base di determinazione è data dal conto economico, redatto secondo le regole civilistiche (art. 2425 c.c.). Per gli enti privati non commerciali e per gli enti pubblici la base imponibile, invece, è costituita, a norma dell'art. 10, comma 1, del decreto citato, da “un importo pari all'ammontare delle retribuzioni spettanti al personale dipendente di cui all'art. 47 del T.U.I.R., approvato con decreto del Presidente

della Repubblica 22 dicembre 186,m n.917 e dei compensi erogati per collaborazione coordinata e continuativa di cui agli articoli 49, comma 2, lettera a), nonché per attività di lavoro autonomo non esercitate abitualmente di cui all'art.81, comma 1, lettera l), del citato testo unico n. 917".

Circa la *natura* dell'IRAP, nella legislazione non esiste un'espressa qualificazione del tributo, che va quindi ricavata dalla considerazione dei suoi elementi costitutivi.

Non vi è dubbio che per classificare il tributo come diretto o indiretto, in quanto cioè incida sul patrimonio e sul reddito, ovvero sul trasferimento e sul consumo della ricchezza, bisogna far riferimento alla *capacità contributiva che esso colpisce*.

In proposito, va richiamato quanto si afferma nei lavori preparatori, dai quali emerge che l'imposta è stata costruita su una *capacità contributiva impersonale*.

Strutturalmente essa è un *costo della produzione in genere, in quanto connessa con l'utilizzo di fattori produttivi*.

Una parte della dottrina ha sostenuto, in passato, che si trattasse di un'imposta indiretta, ma contraddicono tale qualificazione specifiche disposizioni, quali quella *sull'indeducibilità dai costi* e quella *sull'esclusione della rivalsa*.

§ 4.2. Profili sostanziali relativi alla "provvista finanziaria", con cui far fronte al pagamento dell'IRAP.

La problematica relativa alla particolare fisionomia dell'IRAP che, nel caso in esame, colpisce direttamente il Gruppo, ancorché il calcolo della base imponibile debba essere effettuato tenendo presente l'ammontare delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori dipendenti ed assimilati, pone la questione dell'individuazione delle risorse finanziarie con cui assolvere al predetto onere, atteso che, tanto nelle linee-guida approvate con DPCM del 21 dicembre 2012 (cfr. All. A, art. 1, commi 5 e 6), quanto nella legge regionale n. 1 del 2014 (artt.6 – 7 - 8) e nel Regolamento interno dell'A.R.S. (art. 25 *ter*), il contributo erogato annualmente ai Gruppi parlamentari è distinto in due tipologie: per spese di personale e per il funzionamento.

Il predetto contributo, erogato nel rispetto delle disposizioni interne dell'A.R.S. e della relativa spesa autorizzata ai capitoli I e VI del bilancio dell'Assemblea, costituisce il limite massimo entro il quale, per ciascuna tipologia di fondi, i Gruppi sono autorizzati a disporre spese: pertanto, l'individuazione del fondo che concorre a sostenere l'onere finanziario per il pagamento dell'IRAP da parte del singolo Gruppo parlamentare si pone, già in astratto, con

effetto “neutro” nell’ambito della complessiva spesa autorizzata dall’A.R.S. nel proprio bilancio di previsione, né può comportare a carico di quest’ultimo oneri aggiuntivi.

Il problema, infatti, concerne la qualificazione, in termini di stretta inerenza o meno alle spese per il personale, del costo dell’IRAP, ai fini di ricomprendere o meno quest’ultimo nel contributo annualmente assicurato dall’A.R.S. per il personale “a garanzia dei contratti in essere alla data di entrata in vigore della legge n. 1 del 2014”, limitatamente alla legislatura in corso.

La Sezione ritiene di dover condividere la tesi che esclude la riconducibilità dell’IRAP nell’ambito dei c.d. “oneri riflessi” (cioè di quegli oneri che ricadono sull’amministrazione, in conseguenza della corresponsione di emolumenti al personale dipendente); tale avviso trae fondamento dalla considerazione che l’IRAP, quale “onere diretto” dell’amministrazione e/o dell’ente privato non commerciale, a differenza dei primi, resta a pieno titolo a carico dell’ente datore di lavoro, soggetto passivo dell’imposta ai sensi del d.lgs. n. 446 del 1997, sicchè non deve essere trattenuta dal compenso corrisposto al beneficiario. Diversamente opinando, la peculiare natura del tributo (trattandosi di un’imposta che colpisce non i redditi personali, ma il valore prodotto dalle attività autonomamente organizzate), per effetto della traslazione sul lavoratore, verrebbe contraddetta, dato che, in sostanza, essa si trasformerebbe in un’imposta sul reddito.

In tal senso, con riferimento all’applicazione, da parte degli enti locali, dell’art. 1, commi 207 e 208, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, si sono espresse le Sezioni regionali di controllo dell’Emilia – Romagna con deliberazione n. 34/2007, dell’Umbria con deliberazioni n. 11/2007 e n. 1/2008, del Veneto con deliberazioni n. 22/2008 e n. 49/2008, della Puglia con deliberazione n. 31/2008, della Basilicata con deliberazione n. 185/2008 e del Molise con deliberazione n.6/2009.

Di segno contrario, le due deliberazioni della Sezione Lombardia n. 4 e n. 101 del 2008 hanno determinato la pronuncia delle Sezioni Riunite (SS.RR.) in sede di questione di massima che, tuttavia, deve intendersi circoscritta unicamente all’ambito interpretativo delle disposizioni normative richiamate in quella sede, ovvero alla problematica concernente il computo dell’IRAP in sede di determinazione dei compensi incentivanti professionali spettanti agli avvocati e ai tecnici dipendenti dalle amministrazioni pubbliche.

Pertanto, la diversa soluzione ravvisata dalle SS.RR. di computare gli oneri per l’IRAP nel calcolo del “fondo” per gli incentivi e i compensi professionali, muovendo dalla considerazione della natura pubblica del soggetto passivo d’imposta (ente locale) astretto da rigorose norme di

contenimento della spesa, *non contraddice il principio generale dell'estraneità dell'IRAP ai c.d. "oneri riflessi"* (cfr. SS.RR. n.33/Contr./2010, p.10 punto 5.1.)

Il Collegio, pertanto, ritiene che il richiamo da parte di alcuni Gruppi parlamentari a quest'ultima pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti si appalesi inconferente, ai fini della diversa problematica che riguarda l'imputazione del costo dell'IRAP (da parte di un ente privato non commerciale qual è il Gruppo parlamentare) ai fondi trasferiti per spese di personale (ivi compresi i c.d. oneri riflessi), ovvero ai fondi trasferiti per il funzionamento: entrambe le opzioni, infatti, comportano un "effetto neutro" nell'ambito della finanza pubblica costituita dal bilancio dell'A.R.S., come già precisato, in quanto vanno ad incidere sulle disponibilità finanziarie globalmente assegnate a soggetti privati, per i quali non si pongono deroghe ai principi generali.

La Sezione ha preso atto delle argomentazioni svolte da parte di alcuni Gruppi parlamentari (Art. 4 e Movimento 5 Stelle) che, invero, hanno sostenuto la necessità dell'integrale copertura da parte dell'A.R.S. di tutti i "costi" direttamente ed indirettamente connessi al personale di cui al DPA 46 del 2013 - impropriamente definito "stabilizzato"- assegnato a ciascun Gruppo, ancorchè non strettamente necessario alle esigenze funzionali dei Gruppi stessi.

Infatti, nei casi di formazioni di tre deputati cui vengono "assegnati" anche sette o otto dipendenti, le disponibilità finanziarie per il funzionamento, quantificate in ragione del numero dei deputati del Gruppo, verrebbero maggiormente incise dal costo dell'IRAP rispetto ai Gruppi composti da più deputati. Tuttavia, ad avviso del Collegio, la circostanza che formazioni parlamentari di tre deputati, che usufruiscono di molteplici unità di dipendenti, si troverebbero a dover corrispondere un importo a titolo di IRAP in relazione alle retribuzioni complessivamente erogate, che sottrarrebbe risorse finanziarie destinate al funzionamento, costituisce un elemento di mero fatto che non contraddice la natura giuridica del tributo quale onere diretto del Gruppo, la cui entità cresce in ragione dell'incremento della base imponibile: non è revocabile in dubbio, infatti, che in tali casi i Gruppi dispongono, comunque, di maggiori risorse umane per far fronte ai propri compiti istituzionali.

In ogni caso, ad avviso del Collegio, la composizione numerica dei Gruppi e l'utilizzazione del personale di cui al DPA n. 46 del 20 febbraio 2013 rientrano nelle valutazioni politiche e discrezionali delle singole compagini parlamentari, di talchè la corretta imputazione contabile dell'IRAP non può essere condizionata da elementi di fatto estranei alla natura giuridica dell'imposta.

Un ulteriore argomento di ordine giuridico in favore della tesi dell'imputazione dell'IRAP a valere sulla provvista dei fondi per il funzionamento, è ravvisabile, poi, in funzione della peculiare natura del tributo in relazione alla capacità contributiva che lo stesso mira a colpire. Tale elemento, infatti, si identifica nell'attività di produzione di beni o servizi globalmente considerata (espressione del funzionamento del Gruppo parlamentare), in ordine alla quale la spesa per il personale costituisce mero indice di calcolo della base imponibile, analogamente a ciò che il "valore della produzione" rappresenta per le attività produttive commerciali in contabilità ordinaria risultante dal conto economico, redatto secondo le regole civilistiche (art. 2425 c.c.).

La natura di "costo" indeducibile dell'attività produttiva che caratterizza il tributo, ancorché ne consenta l'astratto computo "*pro-quota*" in ragione delle singole unità lavorative retribuite dal datore di lavoro, non ne contraddice la configurazione unitaria, atteso che il presupposto impositivo si rinviene in ragione della complessiva capacità contributiva del Gruppo per lo svolgimento della propria attività di produzione di servizi e non già delle singole componenti che concorrono alla formazione della base imponibile; non sussiste, pertanto, ad avviso del Collegio, alcuna inerenza strutturale dell'IRAP alle "spese" per il personale, se non una correlazione meramente estrinseca tra valori in termini finanziari del tributo computati sul *plafond* di quelli delle retribuzioni.

Né, infine, l'onere per la predetta imposta può essere assimilato *tout court* ai costi *del* personale (contrattuali, fiscali, contributivi e previdenziali), se non in presenza di esplicite disposizioni normative come, ad esempio, quelle che attengono alla regolamentazione dell'incidenza dell'IRAP sul costo del lavoro alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, soggetti giuridici, invero, del tutto diversi dagli enti privati non commerciali, quali sono appunto i Gruppi parlamentari.

La Sezione sottolinea, infine, che a decorrere dalla legislatura successiva la legge regionale n. 1 del 2014, con la disposizione di cui all'art. 7, comma 1, ha disciplinato, in armonia con le vigenti disposizioni statali, i criteri di computo del contributo *per le spese del personale utilizzato* in ragione del numero dei deputati componenti ciascun Gruppo e non già dei contratti di lavoro stipulati dai gruppi; e ciò proprio al fine di evitare "esuberi" di personale e di contenerne il più possibile gli oneri. Nel contesto della disposizione – attualmente non in vigore – è precisato che nel contributo per il personale vengano ricompresi anche "gli oneri a carico dell'ente", locuzione

che, a differenza di quella “spese per il personale” utilizzata all’art. 6, comma 1, lett. a), potrebbe includere anche il versamento dell’IRAP: *ubi lex voluit, dixit*.

Per converso, ad avviso del Collegio, con riferimento alla legislatura in corso, nella quale per il personale alle dipendenze dei gruppi parlamentari trova applicazione il regime transitorio della garanzia dei contratti in essere, il cui onere finanziario è commisurato all’entità dei contratti stipulati a non già ai parametri previsti dal successivo art. 7, non vi è spazio per includere nel predetto contributo per il personale erogato dall’A.R.S. anche la provvista finanziaria per far fronte all’IRAP, posto che indubbiamente non costituisce un onere riflesso.

A sua volta, il Regolamento interno dell’A.R.S., come modificato in data 6 febbraio 2014, prevede all’art. 25 ter, comma 1, che: “ *Ai Gruppi parlamentari sono assicurati, in armonia con quanto previsto dalla legislazione in materia, un contributo complessivo annuale per il loro funzionamento ed un contributo per il relativo personale, nonché una dotazione strumentale, logistica e di servizi di assistenza e supporto, adeguata e funzionale a consentire lo svolgimento delle iniziative e dell’attività istituzionale dei Gruppi medesimi*”.

Le disposizioni surrichiamate, pertanto, contengono un generico riferimento alle “spese per il personale” e ad un “contributo annuale per il relativo personale”, nulla specificando, invero, in relazione ad altri oneri a carico dei Gruppi parlamentari.

Con riferimento al personale c.d. “stabilizzato”, il DPA n. 46 del 2013 (in esecuzione di apposita delibera del Consiglio di presidenza dell’A.R.S.), all’art. 5 prevede che “*è stabilito in 85 unità il numero massimo di personale per il quale l’Assemblea regionale siciliana può erogare contributi a favore dei gruppi parlamentari, secondo l’elenco nominativo a esaurimento che si allega al presente decreto per formarne parte integrante*”, ma nulla viene precisato in ordine alle componenti di costo coperte dal contributo regionale.

Dall’esame istruttorio è emerso, inoltre, che in data 6 maggio 2014, al fine di disciplinare l’applicazione degli articoli 7 e 8 della legge regionale n. 1 del 2014 secondo quanto deliberato dal Consiglio di Presidenza dell’A.R.S. nella seduta n. 17 del 9 aprile 2014, è stato emanato il DPA n. 138/2014, in cui si precisa che: “ *a decorrere dal 1° gennaio 2014, per la parte residua della legislatura in corso, a garanzia dei contratti di lavoro in essere alla data del 31 dicembre 2013, diversi dai contratti stipulati con i soggetti individuati dal DPA n. 46 del 20 febbraio 2013, sono erogate ai gruppi parlamentari le somme per il pagamento dei relativi oneri contrattuali, fiscali e previdenziali. Sono ammesse sia forme contrattuali di lavoro dipendente, sia contratti di collaborazione coordinata a*

progetto. Non sono consentite proroghe di rapporti di lavoro in essere sottoscritte in data successiva al 31 dicembre 2013” (art. 1).

In data 7 maggio 2014, con DPA n. 139 del 2014 sono stati abrogati il DPA n. 17 del 2011 ed ogni disposizione in contrasto con la delibera n.17 del 9 aprile 2014; è stata fissata, per tutta la durata della legislatura, l'entità del contributo erogato dall'A.R.S. per il personale di cui al DPA n. 46 del 2013, nella misura di quanto erogato al 31 dicembre 2013.

Orbene, il Collegio ritiene che nessuna delle citate disposizioni consenta di ascrivere gli oneri per il pagamento dell'IRAP al contributo per spese di personale, atteso che la locuzione *“relativi oneri contrattuali, fiscali e previdenziali”* non può che riferirsi, letteralmente e logicamente, a tutti quegli oneri che scaturiscono dal singolo rapporto di lavoro per retribuzioni, ritenute fiscali, contributive e accantonamento TFR (c.d. oneri diretti e riflessi), tra i quali non rientra, come sopra argomentato, l'IRAP.

D'altra parte, le disposizioni interne del Consiglio di Presidenza dell'A.R.S. assumono a parametro di riferimento le norme del Regolamento interno dell'A.R.S. e quelle di legge, dalle quali, come già rilevato, non si desume affatto che nell'ambito del contributo annuale per spese di personale possa rientrare anche la provvista finanziaria per il pagamento dell'IRAP gravante sui singoli Gruppi parlamentari, proprio in quanto l'IRAP non è un onere riflesso del personale ma un carico fiscale che grava direttamente sui singoli Gruppi.

Tuttavia, nelle more dell'esame istruttorio dei rendiconti dell'esercizio 2014 e a seguito della delibera n. 139 del 10 marzo 2015, con la quale questa Sezione ha chiesto specifici chiarimenti ai gruppi circa l'imputazione dell'IRAP, il Consiglio di Presidenza dell'Assemblea Regionale Siciliana ha adottato, in data 8 aprile 2015, una delibera definita di *“interpretazione autentica”* della precedente delibera n. 27 del febbraio 2011, la quale in effetti, per il personale dell'elenco di cui al DPA n. 46 del 2013, stabiliva che *“nei contratti stipulati con il personale cosiddetto stabilizzato l'onere complessivo a carico del Gruppo, incluso l'accantonamento della quota annuale di TFR ed il costo per il pagamento dei contributi previdenziali, per ciascuno dei dipendenti, non è inferiore all'importo del contributo per ogni dipendente cosiddetto stabilizzato erogato dall'Assemblea”*.

Il Consiglio di Presidenza dell'A.R.S., attraverso l'autoqualificazione di un proprio precedente deliberato quale interpretazione autentica, ha ritenuto esplicitamente di dover ricomprendere, nel concetto di *“onere complessivo a carico del Gruppo, incluso l'accantonamento della quota annuale di TFR ed il costo per il pagamento dei contributi previdenziali”*, anche quello relativo al

pagamento dell'IRAP derivante dai contratti stipulati dai Gruppi parlamentari con il personale cosiddetto stabilizzato.

Pertanto, la motivazione di tale interpretazione viene individuata nella disposizione di cui all'art. 7 della legge regionale n.1 del 2014 che, come già precisato, a decorrere dalla prossima legislatura, disciplina il calcolo del contributo del personale, includendovi anche "gli oneri a carico dell'ente". Ad avviso del Collegio, tuttavia, l'argomentazione non tiene conto, in primo luogo, della circostanza che è una disposizione di legge a includere nel contributo per il personale "gli oneri a carico dell'ente" (con riferimento, peraltro, alla regolamentazione che entrerà in vigore con la prossima legislatura) e non già una mera delibera del Consiglio di Presidenza che, invero, incontra un limite invalicabile nella legge e nel regolamento interno; infatti, la predetta futura regolamentazione trova fondamento nel diverso e più contenuto criterio di calcolo previsto dalla norma per la quantificazione del contributo per il personale, erogato in relazione al numero di deputati (che dalla legislatura successiva saranno settanta anziché gli attuali novanta) e non già a quello degli 85 contratti "in essere", oltre agli altri stipulati dai Gruppi.

Ad avviso della Sezione, alla deliberazione di che trattasi può essere attribuita portata meramente "ricognitiva di una prassi", tenuto conto della circostanza che tutti i Gruppi parlamentari hanno concretamente imputato gli oneri per l'IRAP ai fondi erogati dall'A.R.S. per il personale, in ragione del diverso criterio di quantificazione dei fondi del personale rispetto a quelli di funzionamento: i primi riferiti al numero dei contratti stipulati con i dipendenti di cui al DPA n.46 del 2013 e i secondi in funzione di una quota fissa per ciascun deputato.

La Sezione sottolinea, inoltre, che l'anzidetta "interpretazione autentica" viene, peraltro, riferita unicamente ai contratti stipulati con i dipendenti di cui al DPA n. 46 del 20 febbraio 2013 e non già anche agli altri contratti stipulati con il restante personale (collaborazioni continuative, contratti a tempo determinato). Ne consegue che, a fronte delle medesime disposizioni normative (art.6 legge regionale n. 1 del 2014 citata e art. 25 *ter* regolamento interno dell'A.R.S.) concernenti la disciplina unitaria del "contributo annuale per le spese del personale" erogato dall'A.R.S., l'IRAP verrebbe ad assumere una duplice qualificazione, ora come onere connesso alle spese per il personale c.d. "stabilizzato", ora come spesa di funzionamento, con riferimento alla quota - parte di imposta computata sulle retribuzioni corrisposte ad altro titolo. Il Collegio ritiene, in conclusione, che il regime dell'IRAP, quale onere fiscale a carico dei singoli Gruppi, non possa non essere unitario e che il costo debba gravare sulla provvista dei fondi trasferiti per il funzionamento.

Tuttavia, in considerazione della prassi seguita sino a oggi, avallata, peraltro, dal Consiglio di Presidenza con la citata deliberazione n. 28 del 2015, la Sezione è dell'avviso che la differente imputazione in termini sostanziali, pur non essendo conforme alla normativa fiscale in materia di IRAP, non possa essere gravata nella fattispecie da pronuncia di irregolarità. Resta fermo che, in forza della finalità anche collaborativa del presente referto della Corte, il quale, in definitiva, individua i percorsi gestionali e contabili corretti alla luce della vigente normativa, i Gruppi parlamentari, nello svolgimento della propria attività istituzionale, dovranno attenersi a tali indicazioni già a decorrere dai prossimi rendiconti per l'esercizio 2015.

§ 4.4. Profilo relativo all'imputazione contabile degli oneri per il pagamento dell'IRAP nel modello di rendiconto approvato con DPCM del 21 dicembre 2012.

La rilevata natura dell'IRAP quale “spesa per il funzionamento” comporta, quale necessario corollario, l'individuazione della “voce” in cui contabilizzare il costo per la predetta imposta tra le uscite, di cui al modello adottato con il DPCM del 21 dicembre 2012.

Infatti, quest'ultimo, alla voce *sub) 2 “versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale”*, presenta una chiara terminologia che non consente di ascrivervi anche i costi sostenuti per il pagamento dell'IRAP. Pertanto, l'unica voce residuale che accoglie oneri di funzionamento di varia natura non specificamente individuati nel modello (quali, per esempio, gli oneri bancari) è costituita dalla voce *sub) 16 “altre spese”*.

In tal senso, in conformità a quanto rilevato dalla Sezione con la delibera n. 139/2015/FRG, alcuni Gruppi hanno ritrasmesso il modello di rendiconto debitamente rettificato, mentre altri vi hanno provveduto nel corso dell'adunanza pubblica.

§ 5. Profili di carattere generale: l'art. 8 della legge regionale n. 1 del 2014.

Un'ulteriore problematica, ad avviso del Collegio, richiede una trattazione preliminare in termini generali, in quanto attiene alla portata normativa della disposizione transitoria recata dall'art. 8 della legge regionale n. 1 del 2014, ovvero alla c.d. “garanzia dei contratti in essere” assicurata per la legislatura in corso.

Il Collegio prende atto che, successivamente alla richiesta di deferimento da parte dell'Ufficio di controllo, è pervenuta, a cura dell'A.R.S., ulteriore documentazione illustrativa della problematica e, segnatamente, il parere n. 1507/14 dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo reso in data 28 luglio 2014 su richiesta dell'Amministrazione, nonché copia del DPA n. 370 del 7 ottobre 2014.

In particolare, con quest'ultimo deliberato, il Consiglio di Presidenza, in conformità all'orientamento espresso dall'Avvocatura distrettuale, ha modificato il proprio precedente DPA n. 138 del 6 maggio 2014, sopprimendo il periodo relativo al divieto di procedere alla proroga dei rapporti di lavoro in essere in data successiva al 31 dicembre 2013.

Pertanto, le osservazioni mosse ai singoli Gruppi nella richiesta di deferimento, in tema di proroghe dei rapporti di lavoro, devono essere scrutinate dal Collegio alla luce della documentazione tardivamente pervenuta.

La legge regionale n. 1 del 2014 detta disposizioni di carattere generale in materia di contributi in favore dei Gruppi parlamentari per le spese del personale, distinguendo tra il sistema che entrerà a regime a decorrere dalla prossima legislatura (art. 7) e la normativa prevista in via transitoria, nell'ottica della "garanzia dei contratti in essere" (art. 8).

Ai sensi dell'art. 7, l'Assemblea Regionale Siciliana, secondo le modalità stabilite dalle disposizioni del proprio regolamento interno, assegnerà annualmente a ciascun gruppo un contributo per le spese del personale utilizzato, "in misura comunque non superiore all'importo determinato moltiplicando il numero dei deputati componenti del gruppo per il costo di un'unità di personale di categoria D, posizione economica D6, senza posizione organizzativa, compresi gli oneri a carico dell'ente".

Lo stesso articolo, con una clausola di riserva, fa "salvi per la legislatura in corso i contratti in essere alla data di entrata in vigore della presente legge".

Nel successivo art. 8, rubricato "Norma transitoria. Garanzia dei contratti in essere", viene specificato che, "per la parte residua della legislatura in corso", "la garanzia dei contratti di lavoro in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, è comunque assicurata nel rispetto delle previsioni e nei limiti fissati dalle vigenti disposizioni interne dell'Assemblea regionale siciliana e della relativa spesa autorizzata nell'ambito delle corrispondenti previsioni dei capitoli I e VI del bilancio interno dell'Assemblea regionale siciliana".

La disposizione è chiaramente volta ad assicurare continuità, nei limiti che verranno di seguito esaminati, non tanto ai singoli "rapporti" di lavoro, quanto ai "contratti" già in essere alla data

della sua entrata in vigore (il 1° gennaio 2014); come chiarito con le precedenti deliberazioni di questa Sezione n. 71/2014/GRG e n. 86/2014/FRG, infatti, non possono essere ritenuti regolari sotto il profilo giuscontabilistico i rapporti di lavoro basati sui contratti stipulati nelle legislature precedenti, o quelli instaurati di fatto, o comunque privi di un documento contrattuale.

Le disposizioni interne, rilevanti per comprendere i limiti della garanzia dei contratti di lavoro in essere, sono i DD.P.A. n. 138 del 6 maggio 2014, n. 139 del 7 maggio 2014, n. 370 in data 1 ottobre 2014, nonché la deliberazione del Consiglio di Presidenza dell'A.R.S. adottata nella seduta n. 28 in data 8 aprile 2015. Altre disposizioni, come il DPA n. 423 del 29 ottobre 2014, trasmesse anch'esse dalla Segreteria Generale dell'A.R.S. in allegato alla nota del 4 giugno 2015, si occupano invece dei collaboratori dei singoli deputati; si tratta però, com'è evidente, di materia del tutto estranea alla trattazione in esame, limitata al personale alle dipendenze dei Gruppi parlamentari.

Il DPA n. 138 del 6 maggio 2014 riguarda i soggetti diversi da quelli individuati dal DPA n. 46 del 2013, per i quali non possono essere erogati fondi superiori all'importo stanziato sul capitolo VI del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014.

Il decreto prevede, per ciò che rileva in questa sede, che “a decorrere dal 1° gennaio 2014, per la parte residua della legislatura in corso, la garanzia dei contratti di lavoro in essere alla data del 31 dicembre 2013, diversi dai contratti stipulati con i soggetti individuati dal D.P.A. n. 46 del 20 febbraio 2013, sono erogate ai Gruppi parlamentari le somme per il pagamento dei relativi oneri contrattuali, fiscali e previdenziali. Sono ammesse sia forme contrattuali di lavoro dipendente, sia contratti di collaborazione coordinate a progetto”.

La disposizione prevedeva, altresì, che non erano consentite “proroghe di rapporti di lavoro in essere sottoscritte in data successiva al 31 dicembre 2013”; sul punto, però, l'art. 1 in esame è stato successivamente abrogato dal DPA n. 370 del 2014, adottato previo parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo.

Pertanto, i contratti esistenti (e formalizzati) alla data del 31 dicembre 2013 possono essere prorogati anche nel caso in cui la scadenza maturi in data anteriore alla fine della legislatura, purché la relativa spesa sia riconducibile entro i limiti massimi di cui all'art. 8 della legge regionale n. 1 del 2014; diversamente, sarebbe stato possibile prorogare solo i contratti che andavano a scadere in data anteriore al 31 dicembre 2013, mentre per quelli che, pur sussistenti

a quella data, andavano a scadenza in un momento successivo, sarebbe risultato vigente un divieto di discutibile ragionevolezza.

L'unico limite alla possibilità di prorogare i contratti in corso è costituito dalla spesa massima sostenibile, mentre non sono previsti limiti numerici o parametri di spesa per singolo rapporto, contrariamente a quanto stabilito dalla norma (l'art. 7 della legge n. 1 del 2014) che sarà applicabile a decorrere dalla prossima legislatura.

Dei dipendenti individuati dal DPA n. 46 del 20 febbraio 2013, si occupa, invece, il DPA n. 139 del 7 maggio 2014.

In premessa, per esigenze di chiarezza, il decreto dà atto della sopravvenuta abrogazione implicita del DPA n. 17 del 2011, per incompatibilità con la nuova normativa prevista dagli articoli 7 ed 8 della legge regionale n. 1 del 2014 “e con quella civilistica che disciplina i rapporti di lavoro tra i Gruppi parlamentari ed i propri dipendenti”. Nella parte dispositiva, vengono inoltre abrogati, *expressis verbis*, sia il DPA n. 471 del 2012, sia le delibere adottate in materia di dipendenti dei gruppi nelle sedute del Consiglio di Presidenza n. 4 del 2001, n. 22 del 2003 e n. 27 del 2011, nonché “ogni altra disposizione in contrasto con la presente delibera”.

In ordine alle spese per il personale, il decreto stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per tutta la durata della legislatura, il contributo a favore dei gruppi “per ciascun dipendente individuato dal DPA n. 46 del 20 febbraio 2013” venga fissato “nella misura stabilita al 31 dicembre 2013 in applicazione del DPA n. 17 del 4 febbraio 2011, e sulla base dei requisiti maturati alla stessa data”.

Il quadro di riferimento è completato dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza dell'A.R.S. adottata nella seduta n. 28 del 2015, con la quale, nel tenere ferma quella assunta nella seduta n. 5 del 2013 - nella parte in cui aveva abrogato alcune disposizioni della delibera n. 5 del 2013 - viene ribadito che non è più possibile che il contributo unificato venga destinato da ciascun gruppo anche a coprire gli oneri derivanti da eventuali integrazioni contrattuali, nemmeno se in maniera compatibile con le proprie disponibilità finanziarie e con le spese di funzionamento.

In conclusione, in base al DPA n. 138 del 6 maggio 2014, per i soggetti diversi da quelli individuati dal DPA n. 46 del 2013, la garanzia dei contratti di lavoro in essere alla data del 31 dicembre 2013 è assicurata per tutta la parte residua della legislatura in corso, anche attraverso il meccanismo delle proroghe, purché la relativa spesa sia riconducibile entro i limiti massimi di cui all'art. 8 della legge regionale n. 1 del 2014; in forza del DPA n. 139 del 7 maggio 2014, invece, per i dipendenti individuati dal D.P.A. n. 46 del 20 febbraio 2013, la garanzia dei

contratti di lavoro in essere alla data del 31 dicembre 2013 è assicurata per la parte residua della legislatura in corso, attraverso la corresponsione di un contributo che viene fissato, “per ciascun dipendente”, “nella misura stabilita al 31 dicembre 2013 in applicazione del DPA n. 17 del 4 febbraio 2011, e sulla base dei requisiti maturati alla stessa data”. In entrambi i casi, la spesa deve rientrare “nell’ambito delle corrispondenti previsioni dei capitoli I e VI del bilancio interno dell’Assemblea regionale siciliana” (art. 8 della legge regionale n. 1 del 2014).

Così delineato il quadro delle disposizioni di riferimento, non appare ultroneo ribadire che le contestazioni enucleate nella richiesta di deferimento dei rendiconti all’esame del Collegio erano basate sulla documentazione prodotta in quella fase dall’A.R.S. e dai Gruppi, limitata ai DD.P.A. n. 138 del 2014 e n. 139 del 2014, nei testi originari. In particolare, non essendo stato prodotto alla Corte il DPA n. 370 del 2014, in sede istruttoria erano apparse illegittime tutte le proroghe dei rapporti di lavoro sottoscritte in data successiva al 31 dicembre 2013, in forza del divieto testualmente previsto *ab origine* dal citato DPA n. 138.

A seguito delle integrazioni documentali, la problematica risulta chiaramente superata in radice, sia perché, come evidenziato dall’Avvocatura distrettuale dello Stato con il parere n. 1507/2014, nell’ambito della legislatura in corso non sono più vietate *ex se* ulteriori proroghe dei rapporti di lavoro in essere, sia in quanto non emerge che la spesa complessiva abbia superato i limiti massimi di cui all’art. 8 della legge regionale n. 1 del 2014.

§ 6. *Esiti del controllo.*

La Sezione ha provveduto a scrutinare i rendiconti dei singoli Gruppi parlamentari alla luce delle conclusioni cui è pervenuta sulle problematiche di carattere generale, relative sia alla contabilizzazione degli oneri per l’IRAP, che all’applicazione della disposizione di legge sulla garanzia dei contratti in essere.

Nelle schede seguenti sono, pertanto, esposte le valutazioni del Collegio riferite al rendiconto della gestione per il 2014 di ciascun Gruppo parlamentare.

ALLEGATO 1

Gruppo parlamentare “Movimento Cinque Stelle”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All’adunanza del 24 aprile 2015 il gruppo parlamentare “Movimento Cinque Stelle” è stato rappresentato dal suo Presidente, il quale ha depositato una memoria scritta ed ha chiarito, oralmente, le perplessità esposte dall’Ufficio di controllo.

Il rendiconto finanziario espone entrate per complessivi € 820.868,22 (comprensivi delle somme residue degli esercizi precedenti) ed uscite per complessivi € 594.057,25, con un saldo finale di cassa pari a € 226.810,97, di cui € 62.320,68 per spese di personale.

Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell’IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che il Gruppo ha ritrasmesso il modello di rendiconto rettificato mediante imputazione dei costi sostenuti per l’IRAP alla voce *sub 16*) delle uscite, rubricata “altre spese”.



A seguito dei chiarimenti forniti nel corso dell’adunanza del 24 aprile 2015, si ritengono superati tutti i rilievi istruttori.

Infatti, il Gruppo ha precisato che le somme erogate a titolo di retribuzioni nette ai dipendenti stabilizzati, nonché per oneri fiscali e previdenziali, oltre accantonamento TFR, rientrano nell’importo del contributo erogato dall’A.R.S. per spese di personale che, tuttavia, non risulta interamente utilizzato nel corso del 2014, in quanto, per far fronte ad eventuali incrementi *ex lege* di oneri fiscali e contributivi, ha preferito rinviare alla chiusura dell’esercizio il conguaglio retributivo.

Dal prospetto allegato alla nota di risposta, si evincono gli importi a credito dei lavoratori che, come responsabilmente dichiarato dal Presidente, saranno erogati nel corso del 2015.

Il Presidente del Gruppo ha, inoltre, precisato che l’applicazione della maggiorazione dell’aliquota contributiva ai sensi dell’art. 16 del decreto – legge 28 dicembre 2013, n. 14, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13 recante, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l’estensione ai partiti e ai movimenti politici delle disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale e relativi obblighi contributivi, nonché in materia di

contratti di solidarietà, è stata determinata da una errata classificazione del Gruppo Movimento 5 Stelle quale partito politico, con attribuzione del codice statistico contributivo 70703; pertanto, in forza di tale qualificazione, è stata applicata la maggiorazione dell'aliquota contributiva. Il Presidente ha precisato in adunanza che rivolgerà un apposito quesito all'INPS, al fine di chiarire la circostanza ed eventualmente richiedere gli importi a credito. Con riferimento all'acconto sul TFR erogato a due dipendenti con contratto a tempo indeterminato, sono state allegate le relative richieste di anticipo debitamente autorizzate dal Presidente.

Infine, in ordine alla consistenza del fondo di cassa per spese di personale, è stato chiarito che nello stesso trovano capienza i conguagli retributivi che dovranno essere corrisposti ai dipendenti, il saldo IRAP e l'accantonamento TFR maturato al 31 dicembre 2014. Il Presidente del Gruppo ha precisato che nel corso del 2015 verrà effettuato un versamento nell'apposito conto acceso per l'accantonamento TFR maturato nel 2014, a valere sulle disponibilità del fondo di cassa ordinario.

In conclusione, la Sezione ritiene superate, sulla base dei documenti e/o dei chiarimenti forniti in adunanza, tutte le segnalate perplessità e dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare "Movimento Cinque Stelle" per l'esercizio 2014.



ALLEGATO 2

Gruppo parlamentare “Megafono – Lista Crocetta”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All'adunanza del 24 aprile 2015 il gruppo parlamentare “Il Megafono - Lista Crocetta” non è stato rappresentato, non essendo presenti i soggetti a ciò legittimati; tuttavia, in data 23 aprile c.a., è stata trasmessa alla Sezione di controllo una memoria con allegata documentazione, che ha chiarito le perplessità esposte dall'Ufficio di controllo.

Il rendiconto finanziario espone entrate per complessivi € 472.617,48 (comprensivi delle somme residue degli esercizi precedenti) ed uscite per complessivi € 420.446,40, con un saldo finale di cassa pari ad € 52.171,08.



Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell'IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che il Gruppo non ha ritrasmesso il modello di rendiconto rettificato mediante imputazione dei costi sostenuti per l'IRAP alla voce *sub* 16) delle uscite, rubricata “altre spese”: tuttavia, sul punto, la Sezione ritiene che si tratti di irregolarità formale inidonea a determinare una pronuncia di irregolarità della spesa sostenuta per il pagamento della predetta imposta.

A seguito dei chiarimenti forniti con la memoria del 23 aprile 2015 risulta allegata la documentazione relativa ai rimborsi spese per alcuni dipendenti, le proroghe dei contratti di lavoro e il DURC. Infine, è stata prodotta la documentazione idonea a far ritenere regolare la spesa sostenuta per il convegno svoltosi il 14 dicembre 2014.

In conclusione, la Sezione ritiene superate, sulla base dei documenti e/o dei chiarimenti forniti in adunanza, tutte le segnalate perplessità e dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare “Il Megafono-Lista Crocetta” per l'esercizio 2014.

ALLEGATO 3

Gruppo parlamentare “GRANDE SUD – PID Cantiere Popolare verso Forza Italia”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All'adunanza del 24 aprile 2015 il gruppo parlamentare “Grande Sud –Pid Cantiere Popolare verso Forza Italia” è stato rappresentato dal suo Presidente, il quale ha depositato una memoria scritta ed ha chiarito, oralmente, le perplessità esposte dall'Ufficio di controllo.

Il rendiconto finanziario espone entrate per complessivi € 409.648,40 (comprensivi delle somme residue degli esercizi precedenti) ed uscite per complessivi € 384.417,00, con un saldo finale di cassa pari ad € 25.231,40.



Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell'IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che il Gruppo ha ritrasmesso il modello di rendiconto rettificato mediante imputazione dei costi sostenuti per l'IRAP alla voce *sub* 16) delle uscite, rubricata “altre spese”.

A seguito dei chiarimenti forniti nel corso dell'adunanza del 24 aprile 2015, si ritengono superati tutti i rilievi istruttori.

Infatti, con articolata memoria, il Presidente del Gruppo, che in atto risulta composto da quattro deputati, ha chiarito la complessa situazione fiscale, afferente il 2013, di cui si è fatto carico a seguito dell'unificazione dei due ex gruppi “Pid Cantiere Popolare “ e “Grande Sud”, avvenuta in data 7 luglio 2013, avendo dovuto corrispondere nel 2014 l'IRAP dovuta per l'anno precedente, che non risultava né contabilizzata nè versata da parte dei due ex gruppi.

D'altra parte, è stata segnalata al Presidente dell'A.R.S. la sproporzione tra il numero dei deputati del Gruppo ed il personale assegnato di cui al DPA n. 46 del 2013, circostanza che ha reso difficoltoso reperire la provvista finanziaria per far fronte al debito fiscale relativo all'IRAP pregressa.

In conclusione, la Sezione ritiene superate, sulla base dei documenti e/o dei chiarimenti forniti in adunanza, tutte le segnalate perplessità e dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare “Grande Sud-Pid Cantiere Popolare verso Forza Italia” per l’esercizio 2014.



ALLEGATO 4

Gruppo parlamentare “Partito Democratico”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All’adunanza del 24 aprile 2015 il gruppo parlamentare “Partito Democratico” è stato rappresentato dal suo Presidente, il quale ha chiarito, oralmente, le perplessità esposte dall’Ufficio di controllo.

Il rendiconto finanziario espone entrate per complessivi € 2.624.371,23 (comprensivi delle somme residue degli esercizi precedenti) ed uscite per complessivi € 1.148.869,56, con un saldo finale di cassa pari ad € 1.475.501,67.



Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell’IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che il Gruppo aveva già trasmesso il modello di rendiconto con imputazione dei costi sostenuti per l’IRAP alla voce *sub* 16) delle uscite, rubricata “altre spese”. Il modello di rendiconto, tuttavia, è stato ritrasmesso per dare atto di un’ulteriore rettifica, necessaria per chiarire la gestione delle entrate e delle uscite per conto terzi in apposito quadro distinto dal modello di rendiconto previsto dal DPCM del 2012, idoneo ad evidenziare le trattenute operate sugli emolumenti dei parlamentari e devolute al Partito.

A seguito dei chiarimenti forniti nel corso dell’adunanza del 24 aprile 2015, si ritengono superati tutti i rilievi istruttori.

Infatti, il Gruppo ha precisato che le somme erogate a titolo di retribuzioni nette ai dipendenti stabilizzati, nonché per oneri fiscali e previdenziali, oltre che per accantonamento TFR, rientrano nell’importo del contributo erogato dall’A.R.S. per spese di personale che, tuttavia, non risulta interamente utilizzato nel corso del 2014, in quanto il Gruppo ha preferito rinviare alla chiusura dell’esercizio il conguaglio retributivo, detratti gli oneri fiscali e contributivi.

In conclusione, la Sezione ritiene superate, sulla base dei documenti e/o dei chiarimenti forniti in adunanza, tutte le segnalate perplessità e dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare “Partito democratico” per l’esercizio 2014.

ALLEGATO 5

Gruppo parlamentare “Nuovo Centro Destra”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All'adunanza del 24 aprile 2015 il gruppo parlamentare “Nuovo Centro Destra” è stato rappresentato dal deputato Vincenzo Fontana, delegato dal Presidente del Gruppo, il quale ha depositato una memoria scritta ed ha chiarito, oralmente, le perplessità esposte dall'Ufficio di controllo.

Il rendiconto finanziario, che riguarda il periodo dal 9 aprile al 31 dicembre 2014, espone entrate per complessivi € 384.287,00 ed uscite per complessivi € 295.185,00, con un saldo finale di cassa pari ad € 89.102,00, di cui 64.135,79 per spese di personale.



Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell'IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che il Gruppo ha ritrasmesso il modello di rendiconto rettificato mediante corretta imputazione delle voci di spesa in conformità al modello di rendiconto approvato con DPCM del 2012.

Con riferimento all'IRAP, trattandosi di un gruppo costituitosi in data 9 aprile 2014, non sono stati effettuati versamenti al 31 dicembre 2014.

A seguito dei chiarimenti forniti nel corso dell'adunanza del 24 aprile 2015, si ritengono superati tutti i rilievi istruttori.

Infatti, il Gruppo ha precisato che le somme erogate a titolo di retribuzioni nette ai dipendenti c.d. stabilizzati, nonché per oneri fiscali e previdenziali, oltre che per accantonamento TFR, rientrano nell'importo del contributo erogato dall'A.R.S. per spese di personale che, tuttavia, non risulta interamente utilizzato nel corso del 2014 in quanto rimangono da erogare ratei di 14^e e 15^a mensilità, come da contratto.

E' stato fornito un dettagliato prospetto di tutte le somme erogate e/o accantonate per il personale; la problematica relativa alla garanzia dei contratti in essere risulta superata e chiarita come esposto nella parte generale del referto. Infine, è stato prodotto il D.U.R.C.

In conclusione, la Sezione ritiene superate, sulla base dei documenti e/o dei chiarimenti forniti in adunanza, tutte le segnalate perplessità e dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare “Nuovo Centro Destra” per l’esercizio 2014.



ALLEGATO 6

Gruppo parlamentare “Unione di Centro - UDC”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All'adunanza del 24 aprile 2015 il gruppo parlamentare “Unione di centro” è stato rappresentato dall'on.le Orazio Ragusa, delegato dal Presidente del Gruppo, il quale ha depositato agli atti copia del rendiconto rettificato.

Il rendiconto finanziario espone entrate per complessivi € 858.464,23 (comprensivi delle somme residue degli esercizi precedenti) ed uscite per complessivi € 529.835,64, con un saldo finale di cassa pari ad € 328.628,59.

Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell'IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che il Gruppo ha depositato in adunanza il modello di rendiconto rettificato mediante imputazione dei costi sostenuti per l'IRAP alla voce *sub* 16) delle uscite, rubricata “altre spese”, avendo già chiarito tutte le perplessità segnalate dalla Sezione con la delibera n. 139 del 10 marzo 2015.

Pertanto, a seguito dei chiarimenti forniti nel corso dell'adunanza del 24 aprile 2015, si ritengono superati tutti i rilievi istruttori.

In conclusione, la Sezione ritiene superate, sulla base dei documenti e/o dei chiarimenti forniti in adunanza, tutte le segnalate perplessità e dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare “Unione di Centro” per l'esercizio 2014.



ALLEGATO 7

Gruppo parlamentare “Articolo 4”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All'adunanza del 24 aprile 2015, il gruppo parlamentare “Articolo 4” è stato rappresentato dal Vicepresidente, che, su delega del Presidente, ha depositato una memoria scritta ed ha relazionato, oralmente, in ordine ai rilievi contenuti nella richiesta di deferimento.

Il rendiconto finanziario espone entrate per complessivi € 485.526,33 (comprensivi delle somme residue degli esercizi precedenti) ed uscite per complessivi € 374.278,06, con un saldo finale di cassa pari ad € 111.248,27.

Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell'IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che il Gruppo ha ritrasmesso il modello di rendiconto rettificato mediante imputazione dei costi sostenuti per l'IRAP alla voce “altre spese”.



A seguito dei chiarimenti forniti nel corso della discussione, si possono ritenere superati tutti i rilievi istruttori.

Infatti, il Vicepresidente ha chiarito e documentato che la spesa complessiva sostenuta per il personale di cui al DPA n. 46 del 2013, tenuto conto dei maggiori costi per IRAP, INAIL, accantonamento TFR e ratei di accantonamento per 14^a mensilità e detratte le componenti negative, ammonta in realtà ad € 195.990,91, con un eccesso di € 9,43 rispetto al contributo ricevuto dall'A.R.S., verosimilmente ascrivibile ad arrotondamenti e regolazioni contabili.

Per altro verso, il Vicepresidente ha rappresentato che la spesa per il personale diverso da quello di cui al DPA n. 46 del 2013 ammonta ad € 153.807,25, con un eccesso di € 6.081,04 rispetto al contributo ricevuto dall'A.R.S.. La maggiore spesa trova però giustificazione nel fatto che i contratti sono stati stipulati nel 2013 e che, solo in data successiva, l'Assemblea ha imposto una riduzione degli oneri e dei relativi trasferimenti; il Gruppo ha raggiunto l'obiettivo attraverso una contrazione degli orari di lavoro, ma non ha potuto procedere alla riduzione della spesa in relazione alle prestazioni di lavoro già effettuate in data antecedente, atteso che erano (ovviamente) regolate dalle precedenti previsioni contrattuali e non potevano, dunque, essere retribuite con importi inferiori. Il maggior esborso di € 6.081,04, tuttavia, è andato a gravare sul

cospicuo fondo di cassa derivante dall'esercizio precedente, sicché non ha comportato problemi di squilibrio nelle movimentazioni finanziarie.

Il Collegio, comunque, ritiene che tale esborso non sia irregolare, in quanto conforme alle previsioni contrattuali vigenti al tempo dell'esecuzione delle prestazioni lavorative.

In conclusione, la Sezione dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare "Articolo 4" per l'esercizio 2014.



ALLEGATO 8

Gruppo parlamentare “Partito dei Siciliani - MPA”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All’adunanza del 24 aprile 2015, il gruppo parlamentare “Partito dei Siciliani – MPA” è stato rappresentato dal Presidente, che ha depositato una memoria scritta ed ha chiarito, oralmente, le perplessità esposte dall’Ufficio di controllo nella richiesta di deferimento.

Il rendiconto finanziario espone entrate per complessivi € 548.575,44 (comprensivi delle somme residue degli esercizi precedenti) ed uscite per complessivi € 546.477,77, con un saldo finale di cassa pari ad € 2.097,67.

Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell’IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che, a seguito dei chiarimenti forniti nel corso dell’adunanza e della documentazione integrativa prodotta in merito all’anticipazione del TER in favore di alcuni dipendenti, resta da sottolineare un unico profilo di carattere problematico, che però non comporta irregolarità delle spese effettuate nel corso dell’esercizio.



Infatti, già in fase istruttoria è stato documentato, attraverso appositi prospetti sottoscritti, che il costo complessivo dei dipendenti è stato, nel 2014, pari al relativo contributo trasferito dall’ARS. Il fondo finale di cassa per spese di personale risulta pari a zero.

Tuttavia, dall’esame dei suddetti prospetti e dalla documentazione contabile allegata, non si evince alcun versamento a titolo di IRAP, né a valere sul contributo per il personale erogato dall’A.R.S., secondo quanto previsto con la deliberazione n. 28 del 2015, né sui fondi trasferiti per il funzionamento. In entrambi in casi, peraltro, non residua alcuna disponibilità di cassa per far fronte al ravvedimento operoso relativo al versamento dell’IRAP, tanto per il 2013 che per il 2014, sicché l’imposta risulta totalmente evasa.

Ne consegue, pertanto, un’eccedenza rispetto al contributo erogato dall’A.R.S. pari all’importo dell’IRAP non versata. La circostanza non comporta, in questa sede, profili di irregolarità delle spese concretamente effettuate nel corso dell’esercizio; è ovvio, però, che il Gruppo dovrà attivarsi per adempiere ai propri obblighi nei confronti dell’Amministrazione finanziaria, procedendo tempestivamente al versamento dell’imposta evasa e dei relativi accessori di legge.

In conclusione, pur con le criticità evidenziate, la Sezione dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare “Partito dei Siciliani – MPA” per l’esercizio 2014.



ALLEGATO 9

Gruppo parlamentare “Forza Italia”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All’adunanza del 24 aprile 2015, il gruppo parlamentare “Forza Italia” è stato rappresentato dal Presidente, che ha depositato una memoria scritta ed ha relazionato, oralmente, in ordine ai rilievi sollevati dall’Ufficio di controllo nella richiesta di deferimento.

Il rendiconto finanziario espone entrate per complessivi € 227.988 (comprensivi delle somme residue degli esercizi precedenti) ed uscite per complessivi € 172.335, con un saldo finale di cassa pari ad € 55.653.

Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell’IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che, a seguito dei chiarimenti forniti nel corso della discussione, si possono ritenere superati tutti i rilievi istruttori.



In particolare, il Presidente ha chiarito che i tre contratti a progetto, di cui al punto 3 delle osservazioni, erano stati correttamente inseriti tra le spese per il personale e non tra quelle per consulenze, studi e incarichi, in quanto si trattava di contratti già in essere al 31 dicembre 2013, come effettivamente dimostrato dalla documentazione depositata solo nel corso dell’adunanza. Inoltre, ha chiarito e documentato che il contributo erogato dall’A.R.S. per i dipendenti di cui al DPA n. 46 del 2013 (€ 177.890,00) non eccede i costi documentati per il personale in questione (€ 148.570,19), in quanto occorre includere nel computo anche le somme impegnate ma non ancora liquidate, che concorrono a determinare il costo complessivo. Nello specifico, si tratta di sei ratei di 14^e e di tre ratei di 15^a mensilità, comprensivi dei relativi contributi (pari ad € 9.414,85), nonché degli importi relativi ai modelli F24 per contributi e ritenute di competenza 2014 versate nel 2015 (€ 24.187,95), da cui detrarre i contributi per i collaboratori (€ 1.902,60). Ne consegue che i costi imputabili alle spese per il personale sono, in realtà, pari ad € 180.270,39, con un maggior somma di € 2.380,39 rispetto a quanto trasferito dall’ARS, interamente ascrivibile all’incremento dell’aliquota INPS, di cui alla circolare n. 87 in data 8 luglio 2014, intervenuto con effetto retroattivo a decorrere dal 1° gennaio 2014.

In merito alla problematica concernente l'individuazione delle componenti del fondo di cassa al 31 dicembre 2014, il Presidente ha chiarito che non si tratta effettivamente di un avanzo di gestione, ma della mera disponibilità monetaria del Gruppo, atteso che la somma risulta già impegnata per intero.

A seguito dei chiarimenti e delle nuove produzioni documentali, permangono alcuni profili problematici di minore rilievo, che non danno luogo ad irregolarità delle relative spese, ma che richiedono opportuni processi di autocorrezione.

In primo luogo, le somme trasferite dall'A.R.S., a garanzia dei contratti in essere del personale diverso da quello del DPA n. 46 del 2013, sono state erroneamente imputate tra le spese di funzionamento, invece che tra quelle per il personale.

Sotto questo profilo, il Presidente del Gruppo ha dato atto di concordare con il rilievo dell'Ufficio di controllo ed ha dichiarato che, a decorrere dal prossimo esercizio, si atterra alle indicazioni della Sezione in merito alla corretta imputazione delle somme.



In secondo luogo, non è stata trasmessa la documentazione attestante la regolarità contributiva e previdenziale. L'omissione non dà luogo ad irregolarità della relativa spesa, in quanto il Presidente ha responsabilmente dichiarato a verbale nel corso dell'adunanza che tutti i versamenti sono stati effettuati regolarmente e in maniera completa. E' necessario però che per il futuro il Gruppo si attivi con congruo anticipo, tenendo conto dei tempi tecnici ragionevolmente necessari per il rilascio della documentazione da parte dell'Istituto previdenziale.

In conclusione, la Sezione dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare "Forza Italia" per l'esercizio 2014.

ALLEGATO 10

Gruppo parlamentare “Lista Musumeci verso Forza Italia”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All’adunanza del 24 aprile 2015, il gruppo parlamentare “Lista Musumeci verso Forza Italia” è stato rappresentato dal Presidente, che ha depositato una memoria scritta ed ha relazionato, oralmente, in ordine ai rilievi sollevati dall’Ufficio di controllo nella richiesta di deferimento.

Il rendiconto finanziario espone entrate per complessivi € 302.717,83 (comprensivi delle somme residue degli esercizi precedenti) ed uscite per complessivi € 254.714,73, con un saldo finale di cassa pari ad € 39.413,77.

Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell’IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che il Gruppo ha ritrasmesso il modello di rendiconto rettificato mediante imputazione dei costi sostenuti per l’IRAP alla voce *sub* 16) delle uscite, rubricata “altre spese”.

A seguito dei chiarimenti forniti nel corso della discussione, si possono ritenere superati tutti i rilievi istruttori.

In particolare, il Presidente ha chiarito e documentato che non sono stati superati i parametri di spesa stabiliti dal DPA n. 17 del 2011. Tuttavia, in merito alle disponibilità finanziarie per i pagamenti IRAP, ha riferito che i prospetti del costo del personale sono stati elaborati con il criterio della competenza temporale e non per cassa e che il Gruppo, nel 2014, ha dovuto sostenere non solo l’onere per l’acconto IRAP per l’anno in corso, ma anche l’esborso finanziario relativo al saldo IRAP 2013, che non era stato imputato tra i costi complessivi del personale nell’anno di competenza. Pertanto, ha dato atto che il Gruppo si attiverà tempestivamente per adempiere ai propri obblighi nei confronti dell’Amministrazione finanziaria, procedendo al versamento dell’imposta evasa e dei relativi accessori di legge.

In conclusione, la Sezione dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare “Lista Musumeci verso Forza Italia” per l’esercizio 2014.

ALLEGATO 11

Gruppo parlamentare “Democratici Riformisti per la Sicilia”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All’adunanza del 24 aprile 2015, il gruppo parlamentare “Democratici Riformisti per la Sicilia” è stato rappresentato dal Presidente, che ha depositato una memoria scritta ed ha chiarito, oralmente, le perplessità esposte dall’Ufficio di controllo nella richiesta di deferimento.

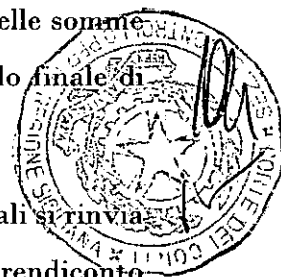
Il rendiconto finanziario espone entrate per complessivi € 508.013,38 (comprensivi delle somme residue degli esercizi precedenti) ed uscite per complessivi € 445.455,73, con un saldo finale di cassa pari ad € 92.008,61.

Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell’IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che il Gruppo ha ritrasmesso il modello di rendiconto rettificato mediante imputazione dei costi sostenuti per l’IRAP alla voce “altre spese”.

A seguito dei chiarimenti forniti nel corso dell’adunanza del 24 aprile 2015, si ritengono superati tutti i rilievi istruttori, sotto il profilo della regolarità delle spese effettuate.

Infatti, quanto alla difformità tra il “fondo cassa esercizi precedenti per spese di funzionamento” (pari ad € 2.849,68) e il saldo iniziale del conto corrente n. 0302275, aperto per la movimentazione delle spese di funzionamento (pari ad € 1.870,50), è stato chiarito ed attestato dal Presidente che la differenza di € 979,18 non risulta effettivamente suffragata dalle movimentazioni bancarie, in quanto si tratta di un fondo cassa in contanti per le spese di gestione ordinaria del Gruppo, che sono state comunque regolarmente rendicontate sulla base degli scontrini e delle fatturazioni.

Non risulta che la somma sia stata spesa in maniera irregolare; tuttavia, anche in considerazione della natura documentale del controllo demandato alla Corte dei conti, si raccomanda per il futuro di versare integralmente le somme disponibili nel conto corrente dedicato, in modo da evidenziarne la consistenza attraverso l’estratto conto; poi, ad inizio anno, si potrà procedere, se del caso, ad un prelievo per “minute spese”, in modo da rendere trasparente la gestione contabile corrente.



In ordine alle “*Spese per attività promozionali, di rappresentanza, convegni e attività di aggiornamento*” ed alle “*Spese logistiche*”, la documentazione è stata integrata con la produzione della copia della relazione del dott. Emilio Minniti, dalla quale si evince che la manifestazione tenutasi a Monreale il 12.4.2014 è stata effettivamente posta in essere nell’interesse del Gruppo.

Resta da sottolineare un unico profilo di carattere problematico, che però non comporta irregolarità delle spese effettuate nel corso dell’esercizio.

In particolare, dagli atti trasmessi risulta che non è stata versata l’IRAP 2014. La circostanza non comporta, in questa sede, profili di irregolarità delle spese concretamente effettuate nel corso dell’esercizio; è ovvio, però, che il Gruppo dovrà attivarsi per adempiere ai propri obblighi nei confronti dell’Amministrazione finanziaria, procedendo tempestivamente al versamento dell’imposta evasa e dei relativi accessori di legge.

In conclusione, pur con le criticità evidenziate, la Sezione ritiene superati tutti i profili problematici esposti nella richiesta di deferimento e dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare “Democratici Riformisti per la Sicilia” per l’esercizio 2014.



ALLEGATO 12

Gruppo parlamentare “Sicilia Democratica”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

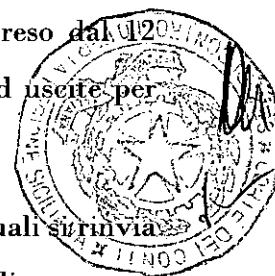
All’adunanza del 24 aprile 2015, il gruppo parlamentare “Sicilia Democratica” è stato rappresentato dal Presidente, che ha anche depositato una memoria scritta sulla questione concernente la corretta imputazione dell’IRAP.

Il rendiconto finanziario del neocostituito Gruppo, che riguarda il periodo compreso dal 1^o novembre 2014 al 31 dicembre 2014, espone entrate per complessivi € 24.612,35 ed uscite per complessivi € 8.993,67, con un saldo finale di cassa pari ad € 15.618,68.

Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell’IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che il Gruppo non ha avuto alcuna necessità di apportare variazioni al prospetto di rendiconto già trasmesso, non avendo ancora operato alcun versamento a questo titolo.

A seguito delle integrazioni istruttorie, erano state già superate tutte le perplessità in merito alla regolarità del rendiconto, in quanto il Presidente del Gruppo aveva prodotto tempestivamente tutta la documentazione richiesta ed aveva dato atto d’aver perseguito e realizzato l’esatto allineamento dei costi complessivi di ciascun dipendente, IRAP inclusa, all’ammontare delle risorse trasferite dall’ARS.

In conclusione, la Sezione dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare “Sicilia Democratica” per l’esercizio 2014.



ALLEGATO 13

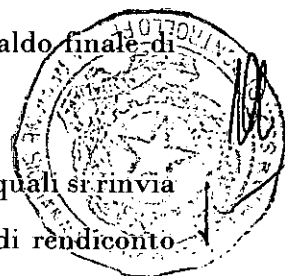
Gruppo parlamentare “Misto”

Rendiconto esercizio finanziario 2014.

All’adunanza del 24 aprile 2015, il gruppo parlamentare “Misto” è stato rappresentato dal Presidente, che ha relazionato, oralmente, in ordine ai rilievi formulati dall’Ufficio di controllo nella richiesta di deferimento.

Il rendiconto finanziario espone entrate per complessivi € 177.217,35 (comprensivi delle somme residue degli esercizi precedenti) ed uscite per complessivi € 144.288,11, con un saldo finale di cassa pari ad € 69.933,64.

Premesse le osservazioni in materia di corretta contabilizzazione dell’IRAP, per le quali si rinvia alla parte generale del referto, si rileva che il Gruppo ha ritrasmesso il modello di rendiconto conforme all’allegato B delle linee – guida approvate con il DPCM del 21 dicembre 2012, opportunamente rettificato mediante l’imputazione dei costi sostenuti per l’IRAP alla voce *sub* 18) delle uscite, rubricata “altre spese”.



A seguito dei chiarimenti forniti nel corso della discussione, si possono ritenere superati tutti i rilievi istruttori.

Infatti, le anomalie rilevate con riferimento al personale, diverso da quello del DPA n. 46 del 2013, sono superate in radice dalla sopravvenuta produzione del DPA n. 370 del 2014, che ha abrogato il precedente DPA n. 138 del 2014, nella parte in cui limitava la possibilità di procedere alla proroga dei contratti di lavoro in data successiva al 31 dicembre 2013.

Inoltre, in ordine al TFR, il Presidente ha chiarito che l’accantonamento non è stato effettivamente operato, ma che trova comunque disponibilità nell’ambito del fondo di cassa al 31 dicembre 2014.

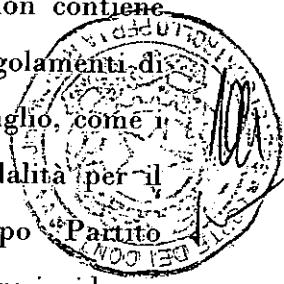
A seguito dei chiarimenti e delle nuove produzioni documentali, permangono alcuni profili problematici di minore rilievo, che non danno luogo comunque ad irregolarità delle relative spese, ma che richiedono opportuni processi di autocorrezione.

In primo luogo, non viene operata alcuna distinzione, con riferimento alla giacenza di cassa iniziale e finale, tra fondi per il personale e per il funzionamento. Il controllo sostanziale operato dall'Ufficio, pertanto, è stato effettuato attraverso i riscontri della contabilità dell'esercizio precedente, oltre che di quello del 2014. Sarebbe auspicabile, per il futuro, maggiore chiarezza sia nell'indicazione delle componenti specifiche, sia nella distinzione tra il fondo di cassa proveniente dall'esercizio precedente e quello dell'esercizio in corso.

Sotto altro profilo, anche il "disciplinare interno", prodotto a seguito delle osservazioni istruttorie, si limita alla tendenziale mera riproduzione dei testi normativi e non contiene differenze significative rispetto a quello prodotto in sede di primo controllo. I regolamenti di altri Gruppi, invece, disciplinano in maniera più completa diversi aspetti di dettaglio, come i limiti annui per alcune tipologie di spesa, i procedimenti in economia, le modalità per il conferimento degli incarichi professionali (ad esempio, il regolamento del gruppo "Partito Democratico"), ovvero i criteri per la verifica periodica dei costi sostenuti e della loro incidenza rispetto alla dotazione prevista per l'anno precedente, o quelli per la rendicontazione da parte dell'economo (è il caso del gruppo "Forza Italia"), ovvero per l'utilizzo dei *personal computer* assegnati ai singoli utenti (come per il gruppo "Movimento Cinque Stelle").

Si prende atto, peraltro, della disponibilità manifestata dal Presidente del Gruppo Misto ad adoperarsi per procedere alle opportune integrazioni del disciplinare interno.

In conclusione, la Sezione dichiara regolare il rendiconto del gruppo parlamentare "Misto" per l'esercizio 2014.



RENDICONTO Gruppi Parlamentari ANNO 2014 - Analisi spesa rendicontata																
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	11	12	13	14	15	16

§ 7. Conclusioni

La Sezione ritiene utile rappresentare nel quadro sinottico di cui alla precedente tabella i dati contabili della gestione complessiva dei Gruppi parlamentari nell'esercizio finanziario 2014, distinti per tipologia di spesa. A fronte di una complessiva gestione finanziaria rendicontata pari ad euro 5.319.354,55, è significativo rilevare che l'incidenza della spesa per il personale dei Gruppi è pari al 90,22 per cento; tale percentuale si incrementa fino al 93,18 per cento se si ricomprendono, in generale, tra le "spese per il personale" anche quelle per consulenze, studi ed incarichi, la cui incidenza sulla spesa totale è pari al 2,96 per cento. Il restante 6,82 per cento risulta ripartito tra le altre spese (3,93 per cento) ed in misura marginale tra le altre voci di spesa.

Il bilancio di previsione dell'A.R.S. per l'esercizio finanziario 2014, approvato in data 8 gennaio 2014 e pubblicato sul sito istituzionale, prosegue nel percorso virtuoso di contenimento della spesa, quantomeno a livello previsionale, con uno stanziamento iniziale per i Gruppi parlamentari di euro 6.350.000, che registra un'ulteriore contrazione rispetto all'esercizio 2013 ed una incidenza sulla spesa totale dell'Assemblea pari al 3,94 per cento.

Si osserva, tuttavia, che la riduzione dello stanziamento del capitolo VI dello stato di previsione della Spesa, comportante una minore assegnazione di euro 1.892.000 rispetto al precedente esercizio, è stata operata solamente sulla quota relativa al "Contributo per il funzionamento dei gruppi", che reca, in effetti, una dotazione di euro 700.000, in conformità ai parametri stabiliti dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 1 del 2014, uniformi a quelli previsti dalla vigente legislazione statale in materia.

Lo stanziamento di euro 4.500.000 per "Contributi ai gruppi per il relativo personale", invece, è rimasto invariato rispetto all'esercizio precedente *"per consentire la salvaguardia dei contratti in essere del personale dipendente dei Gruppi parlamentari alla data di entrata in vigore della legge n. 1 del 4 gennaio 2014"*, mentre la dotazione del fondo per gli "intergruppi" si è incrementata da euro 100.000 ad euro 150.000. Nessun rendiconto della gestione delle spese dei suddetti "intergruppi" risulta trasmesso a questa Sezione per il riscontro contabile e, pertanto, la gestione della relativa spesa, allo stato degli atti, non risulta sottoposta al vaglio di regolarità contabile affidato alla Corte dei conti per le spese dei Gruppi parlamentari.

Dal conto consuntivo dell'A.R.S., relativo all'esercizio 2013, risulta che nel corso del suddetto esercizio per le attività degli "intergruppi" siano stati impegnati euro 78.000, con un'economia

di spesa di euro 22.000. Non risulta, però, ancora pubblicato sul sito istituzionale il conto consuntivo dell'A.R.S. per l'esercizio 2014 e, pertanto, non sono disponibili i dati complessivi relativi alla spesa sostenuta nel 2014 al capitolo VI.

Si rileva, infine, che su quest'ultimo capitolo, in realtà, il risparmio, a livello previsionale, è di euro 842.000, in quanto risulta istituito un nuovo articolo, "*Spese per la dotazione strumentale, logistica e per servizi di assistenza e supporto*", che reca uno stanziamento di euro 1.000.000, al fine di garantire ai Gruppi le esigenze logistiche ed i servizi di assistenza e supporto, nonché lo svolgimento delle iniziative delle attività istituzionali, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett.b) della legge regionale n. 1 del 2014. La diretta gestione di tali spese da parte dell'A.R.S. comporta che le stesse non siano soggette al controllo di regolarità contabile di questa Corte, introdotto dal decreto legge n. 174 del 2012.

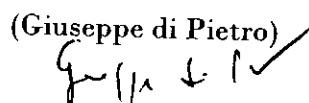
Il bilancio di previsione dell'A.R.S. per l'esercizio finanziario 2015, approvato nella seduta n.237 del 28 aprile 2015 e pubblicato sul sito istituzionale, a livello previsionale reca uno stanziamento iniziale per i Gruppi parlamentari di euro 6.250.000, che registra una contrazione di soli 100.000 euro rispetto all'esercizio 2014 ed una incidenza sulla spesa totale dell'Assemblea pari al 3,96 per cento, in lieve incremento rispetto all'incidenza del 3,94 per cento dell'anno precedente.

Si osserva, infatti, che le riduzioni sullo stanziamento del capitolo VI dello stato di previsione della Spesa, rispetto al precedente esercizio, sono state operate unicamente sui capitoli relativi alle "*spese per la dotazione strumentale, logistica e per i servizi di assistenza e supporto*", con un decremento di euro 580.000 rispetto allo stanziamento del 2014, nonché con la soppressione del contributo per le attività degli "*intergruppi dei deputati dell'A.R.S.*", istituito nel 2013 e recante, nel 2014, uno stanziamento di euro 150.000.

Per contro, il "*Contributo per il funzionamento dei gruppi*" reca una dotazione di euro 700.500, con un incremento di euro 500 rispetto alle previsioni dell'esercizio 2014, mentre lo stanziamento di euro 5.130.000 per "*Contributi ai gruppi per il relativo personale*", registra un aumento rispetto all'anno precedente di euro 630.000, ancorché lo stesso sia destinato a "*consentire la salvaguardia dei contratti in essere del personale dipendente dei Gruppi parlamentari alla data di entrata in vigore della legge n. 1 del 4 gennaio 2014*".

I RELATORI

(Anna Luisa Carra)


(Giuseppe di Pietro)




IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)
