



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER IL TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL
SEDE DI BOLZANO

nell'adunanza del 10 settembre 2024

composta dai magistrati:

Stefania FUSARO	Presidente
Alessandro PALLAORO	Consigliere
Maria Teresa WIEDENHOFER	Consigliere
Stefano NATALE	Consigliere
Tamara LOLLIS	Primo Referendario

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

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige";

VISTO il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, istitutivo delle sezioni di controllo di Trento e di Bolzano della Corte dei conti;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la nota del Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano del 3 settembre 2024 (prot. LTG_0004360), acquisita in pari data al protocollo della Sezione al numero 0000768;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 13 del 9 settembre 2024, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il collegio per la odierna Camera di Consiglio per deliberare;

UDITI i magistrati relatori, Consiglieri Stefano Natale e Alessandro Pallaoro;

PREMESSO IN FATTO

1. Con la nota in epigrafe, il Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano ha formulato la richiesta di un parere in materia di *"delimitazione delle spese dei gruppi politici nel Consiglio provinciale"*, ai fini di una corretta rendicontazione alla scrivente Sezione delle spese da parte dei gruppi medesimi.

Più in particolare, il Presidente premette che il regolamento concernente interventi a favore dei gruppi consiliari e relativa rendicontazione, approvato con deliberazione del Consiglio provinciale n. 3/2014, prevede, all'art. 4, che *"i gruppi consiliari dispongono del personale necessario per lo svolgimento della loro attività istituzionale riferita all'attività del Consiglio provinciale e alle relative funzioni di studio, editoria e comunicazione"* e che *"i gruppi consiliari provvedono direttamente, sotto la titolarità e la responsabilità esclusiva del presidente di gruppo, alla stipulazione dei relativi contratti di lavoro subordinato o autonomo e/o di contratti temporanei di altra natura comunque denominati secondo le leggi vigenti"*.

A tal riguardo viene fatto presente anche che *"la scelta di assumere i collaboratori come dipendenti o con contratto di lavoro non subordinato rientra certamente tra le scelte discrezionali del gruppo. A maggior ragione, considerando anche che la scelta del contratto di lavoro autonomo, spesso in regime forfettario, comporta un costo per il gruppo notevolmente inferiore rispetto al rapporto di lavoro subordinato"*.

Il Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano ha poi richiamato la giurisprudenza contabile secondo la quale *"... la consulenza deve essere contabilizzata tra le spese di funzionamento, se afferisce alle attività istituzionali dei gruppi consiliari; mentre deve essere contabilizzata tra le spese del personale, se afferisce allo svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali ..."*. (cfr. deliberazioni della Sezione di controllo di Trento n. 33/2022/FRG e della Sezione di controllo di Bolzano n. 5/2023/SCBOLZ/FRG).

Ancora, nell'istanza di parere si evidenzia che: " (...)

- *i collaboratori dei vari gruppi svolgono sostanzialmente tutti le stesse mansioni, indipendentemente dal fatto che siano autonomi o dipendenti, ossia attività legislativa e di comunicazione, ossia praticamente solo Attività istituzionale (per cui un'eventuale imputazione a due capitoli di spesa differenti non parrebbe giustificata);*
- *il budget a disposizione per le spese del gruppo è molto inferiore rispetto a quello per il personale (di 8 volte ca.);*
- *un collaboratore autonomo in particolare nel sistema forfettario ha un costo aziendale molto inferiore rispetto ad un dipendente fisso”.*

Ciò posto il Presidente del Consiglio provinciale rileva che “ *Mentre pare pacifica e mai messa in discussione l'imputazione del personale dipendente alla voce spese per il personale, le ultime deliberazioni della Corte in merito all'attività di consulenza - e quindi anche riferibile a collaboratori autonomi - hanno sollevato qualche dubbio sull'imputazione dei collaboratori non subordinati alla stessa voce di spesa relativa al personale (la consulenza deve essere contabilizzata tra le spese di funzionamento, se afferisce alle attività istituzionali dei gruppi consiliari; mentre deve essere contabilizzata tra le spese del personale, se afferisce allo svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali)”.*

Nelle conclusioni, l'Organo di vertice del Consiglio provinciale ha, quindi, sottoposto a questa Sezione il parere in esame, sull'ulteriore presupposto che “ *A parere dello scrivente, il criterio di distinzione e di imputazione delle spese per un collaboratore autonomo non è tanto la distinzione tra attività istituzionale e attività diverse, invece, la distinzione che appare corretta e coerente, è quella che distingue tra acquisto di tempo ed acquisto di un prodotto/risultato. Ossia: il collaboratore autonomo con contratto di collaborazione continuativa è personale mentre il Consulente che produce un prodotto come, per esempio, un parere legale su uno specifico DDL è consulente”.*

CONSIDERATO IN DIRITTO

2. Preliminarmente all'esame del merito, il Collegio deve verificare la sussistenza dei presupposti che, per legge, perimetrano l'ambito della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti.

In particolare, vanno scrutinati i profili di ammissibilità soggettiva (legittimità dell'organo richiedente) ed oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica) della richiesta di parere, alla luce di quanto previsto dalle disposizioni di cui all'art. 6, comma 3/ter, del d.P.R. n. 305/1988 e all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003.

La disciplina recata dall'art. 6, comma 3/ter, del d.P.R. n. 305/1988 prevede, infatti, che “ *La Regione e le Province possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica anche per conto degli enti locali, singoli o associati, e*

degli altri enti e organismi individuati dall'articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670".

Giova evidenziare che nell'interpretare l'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 la giurisprudenza contabile, con riguardo al presupposto dell'ammissibilità soggettiva, ha affermato la natura tassativa dell'elencazione degli Enti (Regioni, Comuni, Province, Città Metropolitane) legittimati ad attivare la funzione consultiva (cfr. Sezione delle Autonomie, "*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*" deliberati nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e del. n. 13/SEZAUT/2007/QMIG). Inoltre, secondo consolidato orientamento, nell'ambito della ricordata legittimità soggettiva esterna, la legittimazione interna a richiedere il parere è in capo agli organi muniti del relativo potere di rappresentanza legale dell'Ente (*ex plurimis*, Sezione delle Autonomie, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG cit.; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 81/2017/PAR).

Come si è innanzi sottolineato, nell'ordinamento della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol la norma di attuazione statutaria (art. 6, d.P.R. cit.) concentra in capo al Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, che ne è il legale rappresentante, la legittimazione a richiedere pareri alla Sezione regionale anche per conto degli enti locali e degli altri enti individuati dall'articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 (cfr., in particolare, Sezione di controllo di Bolzano, del. n. 36/2014/SCBOLZ/PAR sulla mancanza di legittimazione diretta dei sindaci).

La disposizione di attuazione in esame non dispone, invece, espressamente in materia di richieste di pareri da parte del Consiglio provinciale.

In proposito, si richiama il condivisibile orientamento della magistratura contabile secondo il quale nelle limitate ipotesi di quesiti concernenti materie di competenza dei Consigli regionali, o che investono questioni di rilievo per l'attività amministrativa di tale organo, la legittimazione soggettiva a richiedere il parere alla Corte dei conti spetta al Presidente di tale Consiglio (cfr., *ex plurimis*, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Liguria, del. n. 50/2023/PAR e n. 65/2021/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n. 152/2020/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 130/2018/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 396/2016/PAR). Sotto altro profilo, la legittimazione soggettiva del Presidente del Consiglio regionale a richiedere pareri alla Corte dei conti è stata riconosciuta anche in considerazione della particolare soggettività giuridica, seppur di spettro più limitato, perché "*strumentale alle finalità autonomistiche proprie del Consiglio stesso*" (cfr., Sezione regionale di controllo Molise, del. n. 10/2021/PAR).

Il Consiglio regionale gode delle potestà legislative e delle altre funzioni attribuite dalla Costituzione e dalle leggi (art. 121 Cost.), con un'autonomia, anche amministrativa, contabile e finanziaria riconosciuta nei vari ordinamenti regionali. In particolare, per quanto qui di interesse, per il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, rilevano gli articoli 47 e seguenti dello Statuto di autonomia per la Regione Trentino-Alto Adige (Capo II, Organi della Provincia) e le deliberazioni del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano n. 12 del 19 dicembre 1979 (recante, "*Regolamento interno di amministrazione e di contabilità del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano*"), n. 9 del 15 novembre 1989 (recante, "*Pianta organica e regolamento organico del personale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano*") e n. 12 dell'11 novembre 1993 (recante, "*Struttura organizzativa e dirigenziale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano*"). Dalla richiamata disciplina emerge che al Consiglio provinciale, oltre alla potestà legislativa, sono intestati anche peculiari spazi di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile, finanziaria e di gestione patrimoniale.

In relazione a quanto sopra esposto, la richiesta di parere formulata dal Presidente del Consiglio provinciale può ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

3. La verifica del presupposto di ammissibilità oggettiva del parere si fonda, invece, sulla finalità ordinamentale della funzione consultiva, che ha natura "*collaborativa*" ma che non può travalicare l'ambito di "*valutazione riservata all'Amministrazione*" (Sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 130/2018/PAR).

Le pronunce di orientamento della Corte dei conti (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 54/2010, nonché gli "*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*", cit., approvati nell'adunanza del 27 aprile 2004 della Sezione delle Autonomie e le deliberazioni successive n. 13/SEZAUT/2007; n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG) hanno innanzitutto chiarito come la materia della "*contabilità pubblica*" non possa essere estesa fino a comprendere, nel suo complesso, qualsiasi attività che abbia conseguenze di natura finanziaria sui bilanci degli enti (cfr., in particolare, Sezione delle Autonomie, del. n. 5/AUT/2006).

In altri termini, alla magistratura contabile non è stata attribuita una funzione di "*consulenza*" di portata generale, ma la competenza per i pareri è circoscritta unicamente alle materie di contabilità pubblica, in una accezione tecnica del termine (cfr., *ex plurimis*, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 133/2023/PAR; Sezione di controllo per la Campania, del. n. 17/2020/PAR).

Premesso quanto sopra, dalla citata giurisprudenza contabile si ricava, altresì, il principio secondo cui questioni, nel loro nucleo originario estranee alla contabilità pubblica, intesa come stretta gestione del bilancio, possono ritenersi ad essa riconducibili, secondo una visione

dinamica della materia che sposti la visuale dalla gestione strettamente intesa agli equilibri di bilancio, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (cfr., Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 54/2010 cit.).

La Corte dei conti, sempre nel quadro della definizione degli ambiti e dei limiti della funzione consultiva, ha ulteriormente chiarito che questa nozione dinamica di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto, piuttosto, alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle disposizioni legislative (dal significato controverso) di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa (cfr., Sezione delle Autonomie, del. n. 17/2020/QMIG nonché deliberazioni nn. 5, 9, 14/2022/QMIG).

In ogni caso, i pareri possono essere forniti solo rispetto a questioni di carattere generale ed astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici.

Sono, poi, da ritenersi inammissibili quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad organi giurisdizionali, o ad altri soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o di consulenza in determinate materie. Ne deriverebbe altrimenti un'estensione "(...) dell'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'attività amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali" (cfr. la citata del. n. 54/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo).

Ciò posto, la richiesta di parere in esame verte, in termini astratti, sulla portata e sull'interpretazione in merito a talune disposizioni della deliberazione del Consiglio provinciale n. 3/2014, ed in particolare delle norme che disciplinano l'utilizzo del contributo finanziario pubblico per il pagamento delle spese di personale (art. 4 e ss. della deliberazione n. 3/2014).

Trattasi di questione inerente alla materia della "*contabilità pubblica*", in quanto riguarda la gestione del bilancio del Consiglio e attiene alla disciplina dei presupposti per l'impegno e l'erogazione della spesa del personale.

In particolare, il quesito verte sull'esatto inquadramento della spesa per i collaboratori designati dai gruppi consiliari, con riflessi anche sul rispetto del relativo tetto di spesa.

In relazione a quanto sopra esposto, la richiesta di parere formulata dal Presidente del Consiglio provinciale può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

4. Venendo all'esame del parere richiesto dal Presidente del Consiglio provinciale sulla "*delimitazione delle spese dei gruppi politici nel Consiglio provinciale*" va ricostruito l'assetto normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Come è noto, i gruppi consiliari ricevono, per il loro funzionamento e per la spesa del personale di cui si avvalgono, un finanziamento pubblico erogato dai Consigli regionali/provinciali. A tal proposito la Corte costituzionale nella sentenza n. 1130/1988 osservava che *“non è arbitrario i gruppi consiliari vengano dotati di mezzi adeguati e di personale idoneo affinché ogni consigliere sia messo in grado di concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale”*. Nel contempo, il Giudice delle leggi evidenziava che *“proprio il riconoscimento dell'ampia discrezionalità che il legislatore regionale possiede in materia induce questa Corte ad auspicare che il conferimento di contributi finanziari e di altri mezzi utilizzabili per lo svolgimento dei compiti dei gruppi consiliari sia sottoposto a forme di controllo più severe e più efficaci di quelle attualmente previste, le quali, pur nel rispetto delle imprescindibili esigenze di autonomia garantite ai gruppi consiliari, siano soprattutto dirette ad assicurare che i mezzi apprestati vengano utilizzati per le finalità effettivamente indicate dalla legge”*. Il legislatore statale, con l'art. 1, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 174/2012, conv. dalla l. n. 213/2012, ha, proprio, attribuito alla Corte dei conti un controllo sulla regolarità dei rendiconti che i gruppi consiliari sono tenuti a predisporre annualmente, trattandosi di fondi provenienti dal bilancio del Consiglio.

A seguito del citato disposto normativo, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ha deliberato, in data 6 dicembre 2012, apposite linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto; dette linee guida sono state successivamente recepite con il d.P.C.M. del 21 dicembre 2012.

Nello specifico, il comma 5 dell'art. 1, dell'Allegato A del citato decreto prevede che *“(…) Il contributo per le spese di personale può essere utilizzato sulla base delle rispettive normative regionali (…)*”, fermo restando che, ai sensi dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174/2012 *“Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto.”* La disciplina di riferimento del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano è contenuta nel *“Regolamento concernente interventi a favore dei Gruppi consiliari e relativa rendicontazione”*, approvato con deliberazione del Consiglio n. 3/2014, con le relative modifiche e integrazioni nonché nella legge provinciale n. 26/2016 (*“Disposizioni in materia di personale dei gruppi consiliari del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano”*).

In particolare, il secondo comma dell'art. 4 (Personale dei gruppi) della citata deliberazione n. 3/2014 nel testo vigente (dopo le modifiche apportate con deliberazioni n. 3/2017 e n. 8/2023), dispone che: *“(…) Se i gruppi consiliari intendono disporre di personale, provvedono direttamente,*

sotto la titolarità e la responsabilità esclusiva del/della presidente del gruppo, alla stipulazione dei relativi contratti di lavoro subordinato o autonomo o di collaborazione continuativa non subordinata e/o di contratti temporanei di altra natura comunque denominati secondo le leggi vigenti. La durata dei relativi contratti è in ogni caso limitata alla scadenza della legislatura in cui sono stati conferiti. In caso di variazione della consistenza numerica di un gruppo consiliare o di cessazione dello stesso, i contratti di lavoro in esubero rispetto ai fondi attribuiti ai sensi dell'articolo 5 del presente regolamento vengono risolti, dato il conseguente venir meno della relativa copertura finanziaria (...)"

La menzionata legge provinciale n. 26/2016, prevede, inoltre, che "(1) Ai gruppi consiliari, che rappresentano una necessaria articolazione del Consiglio provinciale, devono essere garantite le dotazioni basilari per la loro esistenza e il loro funzionamento. (2) Il personale, assegnato ai singoli gruppi consiliari, scelto in virtù di un rapporto di natura fiduciaria con gli stessi, può essere individuato tra persone estranee alla pubblica amministrazione, tra i dipendenti del Consiglio provinciale oppure comandato al Consiglio provinciale. (3) Per assicurare il buon funzionamento dell'attività istituzionale, di studio e legislativa dei consiglieri provinciali riferita all'attività del Consiglio provinciale, la presente legge disciplina l'assunzione di personale a supporto dei gruppi consiliari, costituitisi ai sensi dell'articolo 20 del regolamento interno del Consiglio provinciale, approvato con deliberazione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 1993, n. 4, e successive modifiche. Il personale così assunto è in regime di rapporto di lavoro privatistico a tempo definito." (cfr. art. 1 della legge).

Le modalità di reclutamento che si desumono dal suddetto quadro normativo riflettono la natura speciale, in parte pubblica ed in parte privata, dei gruppi consiliari, posto che, se da un lato, i medesimi possono avvalersi, al pari di un'amministrazione, di personale del Consiglio o in comando al Consiglio, dall'altro possono reclutare personale provvedendo direttamente alla stipula dei relativi contratti privatistici.

Ed in effetti, la giurisprudenza costituzionale ha più volte rimarcato tale natura peculiare dei gruppi consiliari (cfr. Corte cost., *ex plurimis*, 107/2015). Anche la giurisprudenza contabile, nel condividere una tesi già espressa dalla Cassazione penale (cfr. Cass. pen., Sez. VI, sent. n. 49976/2012 e, da ultimo, sent. n. 49322/2023) - secondo cui i gruppi consiliari presenterebbero una natura complessa e multiforme, caratterizzata da coesistenti aspetti di natura pubblica e privata - ha ritenuto che "di norma i Gruppi consiliari regionali, nella loro veste rappresentativa dei partiti mutuano da questi la natura privatistica, ma nello stesso tempo, quando partecipano all'attività assembleare dei Consigli regionali, svolgono sicuramente una funzione pubblicistica, sicché assumono, nello svolgimento di tale funzione, natura pubblicistica" (SSRR in sede giurisdizionale, sentenza n. 30/2014/QM).

5. Con riguardo alla corretta imputazione alla voce "spese per il personale", dei rendiconti dei gruppi, anche delle spese riguardanti i collaboratori non subordinati (con "contratto di lavoro

autonomo, spesso in regime forfettario”), come espressamente richiesto nel parere, si evidenzia, ulteriormente, quanto segue.

L’articolo 3 (Contributi) della citata deliberazione n. 3/2014 del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano disciplina l’assegnazione di contributi a carico del bilancio consiliare. Nel dettaglio, il comma 1 di tale disposizione prevede: *“L’Ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale assicura ai gruppi consiliari per l’assolvimento delle proprie funzioni, oltre alle risorse logistiche e strumentali indicate all’articolo 2, l’assegnazione di contributi a carico del bilancio del Consiglio provinciale da destinare esclusivamente agli scopi istituzionali, alle funzioni di studio, editoria e comunicazione riferite all’attività del Consiglio provinciale, secondo le linee guida per il rendiconto di esercizio annuale approvate con deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 6 dicembre 2012 e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di data 2 febbraio 2013 (Allegato A)...”*).

Inoltre, l’articolo 5 (Finanziamento delle spese per il personale dei gruppi consiliari) determina l’importo spettante ai singoli gruppi consiliari a titolo di contributo per le spese del personale dei gruppi, fissando il relativo limite massimo, oggetto di rideterminazione con deliberazione dell’Ufficio di Presidenza al verificarsi di variazioni in ordine al trattamento economico della categoria di personale interessato (cfr. deliberazioni dell’Ufficio di Presidenza n.21/2019 e del Consiglio provinciale n.7/2019, che fissano il contributo unitario erogato all’anno per unità di personale a tempo pieno in euro 58.000,00, importo confermato per la XVII legislatura, con la deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 70/2023).

Coerentemente, i documenti contabili del Consiglio (bilancio di previsione e rendiconto) individuano due distinti capitoli di spesa, ovvero, uno destinato ai *“Contributi ai gruppi consiliari per spese di funzionamento”* (U01011.0090) e uno ulteriore destinato ai *“Contributi ai gruppi consiliari per spese di personale”* (U01011.0120).

Inoltre, in conformità al citato d.P.C.M. del 21 dicembre 2012, il *“Modello di rendiconto annuale del gruppo consiliare”*, di cui all’Allegato C alla richiamata deliberazione del Consiglio provinciale n. 3/2014, dispone la rilevazione al rigo 1 delle *“Spese per il personale sostenute dal gruppo”* e al rigo 6, nell’ambito delle spese per il funzionamento, delle *“Spese per consulenze, studi e incarichi”*.

In questo quadro va sottolineata l’ampia autonomia giuridica e gestionale di cui godono i gruppi consiliari, secondo la disciplina provinciale, di cui è espressione anche il citato comma 2 dell’art. 4 della deliberazione n. 3/2014 che prevede, alternativamente, la *“...stipulazione dei relativi contratti di lavoro subordinato o autonomo o di collaborazione continuativa non subordinata e/o di contratti temporanei di altra natura...”*. Quest’ultima disposizione consente di lasciare agli stessi gruppi la decisione in merito alla forma contrattuale attraverso la quale avvalersi del

personale necessario per le proprie esigenze, fermo restando il rispetto dei previsti limiti di spesa (cfr. in tal senso anche Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo del. n. 369/2013/PAR).

Con riferimento al quesito posto, pertanto, può considerarsi corretta l'imputazione, nel rendiconto del gruppo, alla voce "spese per il personale" delle spese riguardanti i collaboratori non subordinati.

In relazione alla questione prospettata solo incidentalmente, nella parte in cui la richiesta di parere richiama le deliberazioni n. 5/2023/FRG di questa Sezione e n. 22/2022/FRG della Sezione di controllo di Trento, si ribadisce quanto evidenziato nella citata pronuncia n. 5/2023/FRG di questa Sezione in relazione al punto 12 delle raccomandazioni di <<rendicontare le spese per consulenze che hanno ad oggetto attività strumentali riferite al personale (a titolo esemplificativo, si richiamano le spese del consulente del lavoro, del commercialista, del responsabile della sicurezza) nel rigo "Spese per il personale sostenute dal gruppo", distintamente dalle spese riguardanti incarichi di consulenza per attività istituzionali del gruppo (a titolo esemplificativo si citano le spese per attività di comunicazione e di supporto alla redazione di atti normativi e di natura politica riguardanti l'attività assembleare) che andranno rendicontate nel rigo "Spese consulenze, studi e incarichi">>.

Nel contempo, appare evidente che per la stessa regolamentazione consiliare, i gruppi sono tenuti a tenere distinti, da una parte, i rapporti di lavoro, subordinati o autonomi, a carattere continuativo con i propri collaboratori aventi ad oggetto attività ordinariamente e abitualmente rientranti nelle funzioni istituzionali del Consiglio (spesa del personale - rigo 1 del rendiconto), dal conferimento ad esperti estranei alla struttura organizzativa del Consiglio di incarichi di studio, di ricerca, ovvero di consulenze (spesa di funzionamento - rigo 6 del rendiconto), queste ultime in relazione a specifiche e "straordinarie esigenze di approfondimento tecnico" (cfr. sentenza della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale n. 15/2021/RGC).

Infatti, sotto un profilo generale, le spese concernenti "consulenze, studi e incarichi" riguardano prestazioni di terzi di comprovata esperienza. Tali affidamenti, che per loro natura si connotano per l'episodicità, l'alta specializzazione e per la temporaneità del relativo incarico, hanno come "requisito essenziale, per il corretto svolgimento di questo tipo di incarichi, (...) la consegna di un elaborato scritto finale" (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 6/2005; nonché, cfr. sentenza n. 59/2014/EL, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione). Dette consulenze, in considerazione della occasionalità, nonché, dell'ampia autonomia nell'espletamento delle relative prestazioni, in quanto tali, non possono essere finanziate con il contributo destinato alla spesa del personale, bensì con il solo

contributo per il funzionamento (vedasi in tal senso anche Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 57/2021/FRG).

Invece, sono da includersi tra le spese del personale tutte quelle discendenti da rapporti di lavoro del gruppo con collaboratori secondo i modelli contrattuali previsti dal regolamento consiliare, ivi compresi quelli derivanti da contratti di lavoro autonomo stipulati con soggetti esterni che operino con continuità al servizio del gruppo consiliare, assolvendo a funzioni ordinariamente svolte dallo stesso (cfr. le citate deliberazioni della Sezione di controllo per l'Abruzzo n. 369/2013/PAR e Sezione di controllo per la Liguria n. 57/2021/FRG, nonché, la recente Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 63/2024/FRG).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, rende il parere, richiesto dal Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, nei termini di cui alla motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del servizio di supporto della Sezione, al Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano.

Così deliberato in Bolzano, nella Camera di consiglio del 10 settembre 2024.

I RELATORI

Stefano NATALE
f.to digitalmente

Alessandro PALLAORO
f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Stefania FUSARO
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 01/10/2024

IL DIRIGENTE

Marzia SULZER
f.to digitalmente

ÜBERSETZUNG:

Beschluss Nr. 16/2024/SCBOLZ/PAR



REPUBLIK ITALIEN
DER RECHNUNGSHOF
KONTROLLSEKTION
FÜR DIE REGION TRENTINO/SÜDTIROL
SITZ BOZEN

In der Sitzung vom 10. September 2024

Zusammengesetzt aus den Richtern:

Stefania FUSARO	Präsidentin
Alessandro PALLAORO	Rat
Maria Teresa WIEDENHOFER	Rätin
Stefano NATALE	Rat
Tamara LOLLIS	Erste Referendarin

nach Einsichtnahme in Art. 100 Abs. 2 der Verfassung;

nach Einsichtnahme in das Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670, über die „Genehmigung des Einheitstextes der Verfassungsgesetze betreffend das Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol“;

nach Einsichtnahme in das DPR vom 15. Juli 1988, Nr. 305, mit dem die Kontrollsektionen des Rechnungshofs von Trient und Bozen errichtet wurden;

nach Einsichtnahme in Art. 7 Abs. 8 des Gesetzes vom 5. Juni 2003, Nr. 131, betreffend Bestimmungen für die Anpassung der Rechtsordnung der Republik an das Verfassungsgesetz vom 18. Oktober 2001, Nr. 3;

nach Einsichtnahme in den Einheitstext der Gesetze über die Ordnung des Rechnungshofs, genehmigt mit königlichem Dekret vom 12. Juli 1934, Nr. 1214;

nach Einsichtnahme in das Gesetz vom 14. Januar 1994, Nr. 20, das Bestimmungen über die Rechtsprechung und Kontrolle des Rechnungshofes enthält;

nach Einsichtnahme in die von den vereinigten Sektionen mit Beschluss Nr. 14 vom 16. Juni 2000 genehmigte Verordnung über die Organisation der Kontrollfunktionen des Rechnungshofs, in geltender Fassung;

nach Einsichtnahme in das Schreiben des Präsidenten des Südtiroler Landtages vom 3. September 2024 (Prot. LTG_0004360), das am selben Tag von der Sektion im Eingangsprotokoll unter der Nummer 0000768 registriert wurde;

nach Einsichtnahme in die Anordnung Nr. 13 vom 9. September 2024, mit der die Präsidentin der Sektion das Kollegium zu seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung für die Beschlussfassung einberufen hat;

nach Anhörung der berichtnerstatternden Räte Stefano Natale und Alessandro Pallaoro;

ZUM SACHVERHALT

1. Im genannten Schreiben hat der Präsident des Südtiroler Landtages ein Gutachten zur *„Abgrenzung der Ausgaben der Fraktionen im Landtag“* formuliert, um eine korrekte Rechnungslegung der Ausgaben der Fraktionen für die schreibende Sektion zu gewährleisten. Konkret schickt der Präsident voraus, dass die Verordnung über die Leistungen zugunsten der Landtagsfraktionen und diesbezügliche Rechnungslegung, die durch den Beschluss des Landtags Nr. 3/2014 genehmigt wurde, in Artikel 4 vorsieht, dass *„die Fraktionen über das notwendige Personal zur Abwicklung ihrer institutionellen Aufgaben im Zusammenhang mit der Landtagstätigkeit und den entsprechenden Studien-, Publikations- und Kommunikationstätigkeiten verfügen“* und *„die Fraktionen direkt - unter ausschließlicher Verantwortung des/der Fraktionsvorsitzenden als Rechtsinhaber/Rechtsinhaberin - die entsprechenden Verträge betreffend abhängige Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit oder Verträge über eine kontinuierliche, nicht abhängige Zusammenarbeit bzw. andere wie immer benannte befristete Arbeitsverträge nach den geltenden Bestimmungen abschließen“*.

Diesbezüglich weist man im Schreiben auch darauf hin, dass *„die Entscheidung, Mitarbeiter als abhängige Beschäftigte oder im Rahmen von Arbeitsverträgen über eine selbstständige Tätigkeit einzustellen, sicherlich im Ermessensspielraum der Fraktion liegt. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass die Entscheidung für den Vertrag über eine selbstständige Tätigkeit, häufig im Rahmen einer Pauschalvergütung, für die Fraktion mit deutlich geringeren Kosten verbunden ist als ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis“*.

Der Präsident des Südtiroler Landtages verweist dann im Schreiben auf die Rechtsprechung des Rechnungshofes, wonach *„... Beratungsleistungen als laufende Ausgaben verbucht werden müssen, wenn sie sich auf die institutionellen Tätigkeiten der Fraktionen beziehen, während sie als Personalausgaben verbucht werden müssen, wenn sie die Ausübung anderer Tätigkeiten betreffen ...“*

(vgl. Beschlüsse der Kontrollsektion Trient Nr. 33/2022/FRG und der Kontrollsektion Bozen Nr. 5/2023/SCBOLZ/FRG).

In dem Ersuchen um ein Gutachten wird weiters Folgendes hervorgehoben: „ (...)

- *Die Mitarbeiter der verschiedenen Fraktionen erfüllen alle im Wesentlichen dieselben Aufgaben, unabhängig davon, ob sie selbständig oder angestellt sind, d.h. Gesetzgebungs- und Kommunikationsarbeit, d.h. praktisch nur institutionelle Arbeit (so dass eine mögliche Zuordnung zu zwei verschiedenen Ausgabenkapiteln nicht gerechtfertigt erscheint);*
- *Das für Fraktionsausgaben verfügbare Budget ist viel niedriger als jenes für Personal (um ca. das 8-fache);*
- *Ein selbständiger Mitarbeiter hat im Rahmen einer Pauschalvergütung viel geringere Betriebskosten als ein Festangestellter“.*

Dies vorausgeschickt stellt der Landtagspräsident Folgendes fest: *„Während es unbestritten zu sein scheint und nie in Frage gestellt wurde, dass abhängige Beschäftigte unter dem Posten ‚Personalausgaben‘ verbucht werden sollten, haben die jüngsten Beschlüsse des Rechnungshofs zu Beratungstätigkeiten - und damit auch in Bezug auf selbständige Mitarbeiter - einige Zweifel daran aufkommen lassen, ob nicht-abhängige Beschäftigte unter demselben Ausgabenposten für Personal verbucht werden sollten (Beratungstätigkeiten müssen als laufende Ausgaben verbucht werden, wenn sie sich auf die institutionellen Tätigkeiten der Fraktionen beziehen, während sie als Personalausgaben verbucht werden müssen, wenn sie sich auf die Ausübung von Tätigkeiten beziehen, die keine institutionellen sind)“.*

Das Schreiben des Landtagspräsidenten schließt mit der Vorlage des darin enthaltenen Gutachtens an diese Sektion zur weiteren Prüfung, und zwar unter der zusätzlichen Prämisse, dass *„nach Ansicht des Schreibenden das Kriterium für die Unterscheidung und Zuordnung der Ausgaben für einen selbständigen Mitarbeiter nicht so sehr die Unterscheidung zwischen institutionellen und anderen Tätigkeiten ist, sondern jene zwischen ‚Zeitkauf‘ und ‚Kauf eines Produkts/Ergebnisses‘ als richtig und kohärent erscheint. Das heißt: der selbständige Mitarbeiter mit einem Vertrag über eine kontinuierliche Zusammenarbeit gehört zum ‚Personal‘, während der Berater, der ein ‚Produkt‘ wie z.B. ein Rechtsgutachten zu einem bestimmten Gesetzentwurf erstellt, ein ‚Berater‘ ist“.*

ZUR RECHTSLAGE

2. Bevor das Kollegium die Frage inhaltlich prüft, muss es sich vergewissern, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausübung der dem Rechnungshof zugewiesenen beratenden Funktion gegeben sind.

Inbesondere müssen die Profile der subjektiven Zulässigkeit (Legitimation des antragstellenden Organs) und der objektiven Zulässigkeit (Zugehörigkeit der Frage zum öffentlichen Rechnungswesen) der Anfrage um ein Gutachten im Lichte der Bestimmungen von Art. 6 Abs. 3-ter des DPR Nr. 305/1988 und Art. 7 Abs. 8 des Gesetzes Nr. 131/2003 geprüft werden.

In Art. 6 Abs. 3-ter des DPR Nr. 305/1988 heißt es: *„Die Region und die Provinzen können die Sektionen des Rechnungshofes um zusätzliche Formen der Zusammenarbeit zum Zwecke der ordnungsgemäßen Finanzgebarung und der Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit sowie um Gutachten in Sachen öffentliches Rechnungswesen - auch für Rechnung der einzelnen oder zusammengeschlossenen örtlichen Körperschaften und der weiteren im Art. 79 Abs. 3 des Dekretes des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670 angeführten Körperschaften und Einrichtungen - ersuchen“*.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Rechtsprechung des Rechnungshofes bei der Auslegung von Art. 7 Abs. 8 des G Nr. 131/2003 in Bezug auf die Voraussetzung der subjektiven Zulässigkeit den taxativen Charakter der Aufzählung der Körperschaften (Regionen, Gemeinden, Provinzen, Großstädte mit besonderem Status), die zur Aktivierung der beratenden Funktion berechtigt sind, bestätigt hat (vgl. Sektion für die autonomen Körperschaften, *„Richtlinien und allgemeine Kriterien für die Ausübung der beratenden Tätigkeit“*, beschlossen in der Sitzung vom 27. April 2004, sowie Beschluss Nr. 1/SEZAUT/2021/QMIG, Nr. 11/SEZAUT/2020/QMIG und Nr. 13/SEZAUT/2007/QMIG). Darüber hinaus liegt die interne Legitimation für die Beantragung des Gutachtens im Rahmen der oben genannten externen subjektiven Legitimation nach einer konsolidierten Ausrichtung bei den Organen, die mit der entsprechenden gesetzlichen Vertretungsbefugnis der Körperschaft ausgestattet sind (*ex plurimis*, Sektion für die autonomen Körperschaften, Beschluss Nr. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Kontrollsektion der Region Lombardei, Beschluss Nr. 81/2017/PAR).

Wie bereits erwähnt, ist in der Rechtsordnung der Region Trentino-Südtirol der Landeshauptmann als gesetzlicher Vertreter der autonomen Provinz Bozen gemäß der Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut (Art. 6 des DPR Nr. 670/1972) befugt, die regionale Kontrollsektion um Gutachten zu ersuchen - auch für Rechnung der örtlichen Körperschaften und der weiteren im Art. 79 Abs. 3 des Dekretes des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr. 670 angeführten Körperschaften und Einrichtungen (vgl. Kontrollsektion Bozen, Beschluss Nr. 36/2014/SCBOLZ/PAR über die fehlende direkte Legitimation der Bürgermeister).

Die genannte Durchführungsbestimmung sieht dagegen nicht ausdrücklich die Einholung von Gutachten durch den Landtag vor.

In diesem Zusammenhang ist auf die gemeinsame Auslegung des Rechnungshofes zu verweisen, wonach in den begrenzten Fällen von Fragen, die in die Zuständigkeit der Regionalräte fallen oder Fragen betreffen, die für die Verwaltungstätigkeit dieses Organs von Bedeutung sind, die subjektive Legitimation, das Gutachten des Rechnungshofs einzuholen, beim Präsidenten dieses Rates liegt (vgl., *ex plurimis*, Sektion für die autonomen Körperschaften, Beschluss Nr. 1/SEZAUT/2021/QMIG; regionale Kontrollsektion Ligurien, Beschluss Nr. 50/2023/PAR und Nr. 65/2021/PAR; regionale Kontrollsektion Abruzzen, Beschluss Nr. 152/2020/PAR; regionale Kontrollsektion Kampanien, Beschluss Nr. 130/2018/PAR; regionale Kontrollsektion Lombardei, Beschluss Nr. 396/2016/PAR). In anderer Hinsicht wurde die subjektive Legitimation des Präsidenten des Regionalrats, Gutachten des Rechnungshofs anzufordern, auch angesichts der besonderen Rechtssubjektivität anerkannt, wenn auch von begrenzterer Tragweite, weil sie „für die Autonomie des Rates selbst von Bedeutung ist“ (vgl. regionale Kontrollsektion Molise, Nr. 10/2021/PAR).

Der Regionalrat verfügt über Gesetzgebungsbefugnisse und andere durch die Verfassung und die Gesetze zugewiesene Funktionen (Artikel 121 der Verfassung), wobei die Autonomie, einschließlich der Verwaltungs-, Buchhaltungs- und Finanzautonomie, in den verschiedenen Regionalordnungen anerkannt wird. An dieser Stelle sind in Bezug auf den Südtiroler Landtag die Artikel 47 ff. des Autonomiestatuts (II. Abschnitt, Organe der Provinz) der Region Trentino-Südtirol und die Beschlüsse des Südtiroler Landtags Nr. 12 vom 19. Dezember 1979 (betreffend die „interne Verwaltungs- und Buchhaltungsordnung des Südtiroler Landtags“), Nr. 9 vom 15. November 1989 (betreffend „Stellenplan und Personalordnung des Südtiroler Landtages“) und Nr. 12 vom 11. November 1993 (betreffend „Verwaltungs- und Führungsstruktur des Südtiroler Landtags“) von Interesse. Aus den vorgenannten Bestimmungen ergibt sich, dass der Landtag neben der Gesetzgebungsbefugnis auch besondere Zuständigkeiten in den Bereichen Verwaltung, Organisation, Rechnungswesen, Finanzen und Vermögensverwaltung hat.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kann das Ersuchen des Präsidenten des Landtags um ein Gutachten aus subjektiver Sicht als zulässig angesehen werden.

3. Die Überprüfung der objektiven Zulässigkeit des Gutachtens beruht auf dem gesetzlichen Zweck der beratenden Funktion, die „kooperativer“ Natur ist, aber nicht über den Rahmen der „der Verwaltung vorbehaltenen Beurteilung“ hinausgehen kann (Kontrollsektion für die Region Kampanien, Beschluss Nr. 130/2018/PAR).

Die Grundsatzbeschlüsse des Rechnungshofs (vgl. vereinigte Sektionen in ihrer Kontrollfunktion, Beschluss Nr. 54/2010 sowie die „*Richtlinien und allgemeine Kriterien für die Ausübung der beratenden Tätigkeit*“ der Sektion für die autonomen Körperschaften, beschlossen in der Sitzung vom 27. April 2004 und die nachfolgenden Beschlüsse Nr. 13/SEZAUT/2007, Nr. 9/SEZAUT/2009, Nr. 3/SEZAUT/2014/QMIG, Nr. 4/SEZAUT/2014/QMIG) haben insbesondere klargestellt, dass der Gegenstand des „*öffentlichen Rechnungswesens*“ nicht auf die Gesamtheit aller Tätigkeiten ausgedehnt werden kann, die finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte der Körperschaften haben (vgl. Sektion für die autonomen Körperschaften, Beschluss Nr. 5/AUT/2006).

Mit anderen Worten, dem Rechnungshof wurde keine „beratende“ Funktion von allgemeiner Tragweite zugewiesen, sondern eine Zuständigkeit für Gutachten, die sich ausschließlich auf Fragen des öffentlichen Rechnungswesens im technischen Sinne des Begriffs beschränkt (siehe, *ex plurimis*, Kontrollsektion für die Region Sizilien, Beschluss Nr. 133/2023/PAR; Kontrollsektion Kampanien, Beschluss Nr. 17/2020/PAR).

Aus der genannten Rechtsprechung des Rechnungshofes lässt sich zudem der Grundsatz entnehmen, dass Fragen, die in ihrem ursprünglichen Kern dem öffentlichen Rechnungswesen, verstanden im engen Sinne als Haushaltsgebarung, fremd sind, auf dieses zurückgeführt werden können, und zwar gemäß einer dynamischen Sichtweise der Thematik, die den Blick von der Haushaltsführung im engeren Sinne auf die Haushaltsgleichgewichte verschiebt, innerhalb der Koordinierungsfunktion der öffentlichen Finanzen (vgl. vereinigte Sektionen des Rechnungshofs in ihrer Kontrollfunktion, Beschluss Nr. 54/2010).

Der Rechnungshof hat, wiederum im Zusammenhang mit der Definition des Umfangs und der Grenzen der beratenden Funktion, weiter klargestellt, dass dieser dynamische Begriff des öffentlichen Rechnungswesens nicht den zu prüfenden Angelegenheiten an sich innewohnt, sondern vielmehr den spezifischen Fragen, die sich innerhalb dieser Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Auslegung der (in ihrer Bedeutung umstrittenen) gesetzlichen Bestimmungen zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen ergeben können, die Grenzen und Verbote festlegen, die zur Erreichung spezifischer Ziele der Ausgabeneindämmung beitragen (vgl. Sektion für die autonomen Körperschaften, Beschluss Nr. 17/2020/QMIG sowie die Beschlüsse Nr. 5, 9, 14/2022/QMIG).

In jedem Fall können Gutachten nur zu allgemeinen und abstrakten Fragen abgegeben werden, die eine Bewertung konkreter Handlungen oder Fälle ausschließen.

Darüber hinaus sind Fragen nicht zulässig, welche die Beurteilung eines Verwaltungshandelns betreffen, das andere Funktionen beeinträchtigen könnte, die dem

Rechnungshof oder gerichtlichen Organen, bzw. anderen öffentlichen Rechtsträgern, die durch Gesetz mit Kontroll- oder Beratungsfunktionen in bestimmten Bereichen betraut sind, übertragen wurden. Andernfalls würde es zu einer Ausdehnung „(...) *der beratenden Tätigkeit auf alle Bereiche der Verwaltungstätigkeit führen und damit überdies das inakzeptable Ergebnis erzielen, diesen Gerichtshof in die Entscheidungsprozesse der Gebietskörperschaften einzubeziehen*“ (vgl. den genannten Beschluss Nr. 54/2010 der vereinigten Sektionen des Rechnungshofs in ihrer Kontrollfunktion).

Im vorliegenden Fall betrifft das Ersuchen um ein Gutachten abstrakt gesehen die Tragweite und die Auslegung einiger Bestimmungen des Beschlusses Nr. 3/2014 des Landtags, insbesondere der Normen über die Verwendung der öffentlichen Zuschüsse für die Zahlung der Personalausgaben (Artikel 4 ff. des Beschlusses Nr. 3/2014).

Es handelt sich um eine Frage im Bereich des „*öffentlichen Rechnungswesens*“, da sie die Gebarung des Landeshaushalts betrifft und sich auf die Regelung der Voraussetzungen für die Zweckbindung und Auszahlung der Personalausgaben bezieht.

Die Fragestellung betrifft dabei die genaue Einstufung der Ausgaben für die von den Fraktionen ernannten Mitarbeiter, was sich auch auf die Einhaltung der entsprechenden Ausgabenobergrenze auswirkt.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kann das Ersuchen des Präsidenten des Landtags um ein Gutachten daher auch aus objektiver Sicht als zulässig angesehen werden.

4. Was die Prüfung des vom Landtagspräsidenten beantragten Gutachtens zur „*Abgrenzung der Ausgaben der Fraktionen im Landtag*“ anbelangt, so muss der relevante gesetzliche Rahmen und die entsprechende Rechtsprechung rekonstruiert werden.

Bekanntlich erhalten die Landtagsfraktionen von den Regionalräten/Landtagen öffentliche Mittel für ihren Betrieb und für ihre Personalausgaben. In diesem Zusammenhang stellte das Verfassungsgericht in seinem Urteil Nr. 1130/1988 fest, dass es nicht willkürlich ist, „*dass die Ratsfraktionen mit angemessenen Mitteln und geeignetem Personal ausgestattet werden, damit jedes Ratsmitglied in die Lage versetzt wird, zur Erfüllung der vielfältigen und komplexen Aufgaben des Regionalrats beizutragen*“. Gleichzeitig wies das Verfassungsgericht darauf hin, dass „*gerade die Zuerkennung des weiten Ermessensspielraums, über den der regionale Gesetzgeber in diesem Bereich verfügt, diesen Gerichtshof zu dem Wunsch veranlasst, dass die Gewährung von Finanzbeiträgen und anderen Mitteln, die für die Erfüllung der Aufgaben der Fraktionen verwendet werden können, strengerem und wirksameren Formen der Kontrolle unterworfen wird, als sie derzeit vorgesehen sind, die unter Beachtung der unabdingbaren Erfordernisse der den Fraktionen garantierten Autonomie vor*

allem darauf abzielen, sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel für die vom Gesetz tatsächlich angegebenen Zwecke verwendet werden“.

Der staatliche Gesetzgeber hat mit Art. 1 Absätze 9 ff. des Gesetzesdekrets Nr. 174/2012, umgewandelt durch das Gesetz Nr. 213/2012, dem Rechnungshof tatsächlich eine Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegungen übertragen, welche die Fraktionen jährlich erstellen müssen, da es sich um Mittel aus dem Haushalt des Landtages handelt.

Nach Erlass der genannten gesetzlichen Bestimmung hat die Ständige Konferenz für die Beziehungen zwischen Staat, Regionen und Autonomen Provinzen Trient und Bozen am 6. Dezember 2012 beschlossen, spezifische Leitlinien für die von den Fraktionen genehmigten jährlichen Rechnungslegungen zu erlassen, um die korrekte Erfassung der Gebarungsvorfälle und die ordnungsgemäße Buchführung zu gewährleisten sowie die den Rechnungslegungen beizufügenden Unterlagen festzulegen; diese Leitlinien wurden anschließend durch das DPMR vom 21. Dezember 2012 umgesetzt.

Dabei sieht der Art. 1 Abs. 5 der Anlage A des genannten Dekrets Folgendes vor: *„(...) Der Zuschuss für Personalausgaben kann auf der Grundlage der jeweiligen regionalen Regelungen verwendet werden (...)“*, wobei gemäß Art. 1 Abs. 16 des Gesetzesdekrets Nr. 174/2012 *„die Regionen mit Sonderstatut und die Autonomen Provinzen Trient und Bozen ihre Rechtsordnung innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Dekrets an die Bestimmungen des vorliegenden Artikels anpassen“*. Die entsprechende Regelung des Südtiroler Landtags ist in der *„Verordnung über die Leistungen zugunsten der Landtagsfraktionen und diesbezügliche Rechnungslegung“*, die mit Beschluss des Landtags Nr. 3/2014 genehmigt wurde, mit den entsprechenden Änderungen und Ergänzungen, sowie im Landesgesetz Nr. 26/2016 (*„Bestimmungen über das Personal der Fraktionen des Südtiroler Landtags“*) enthalten. Insbesondere sieht der Art. 4 Abs. 2 (Fraktionspersonal) des genannten Landtagsbeschlusses Nr. 3/2014 in der aktuellen Fassung (nach den Änderungen durch die Beschlüsse Nr. 3/2017 und Nr. 8/2023) Folgendes vor: *„Falls die Fraktionen Personal in Anspruch nehmen wollen, schließen sie direkt - unter ausschließlicher Verantwortung des/der Fraktionsvorsitzenden als Rechtsinhaber/Rechtsinhaberin - die entsprechenden Verträge betreffend abhängige Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit oder Verträge über eine kontinuierliche, nicht abhängige Zusammenarbeit bzw. andere wie immer benannte befristete Arbeitsverträge nach den geltenden Bestimmungen ab. Die Dauer der Verträge ist auf alle Fälle auf die Legislaturperiode beschränkt, in der sie abgeschlossen wurden. Im Falle einer Änderung der zahlenmäßigen Größe einer Landtagsfraktion oder ihrer Auflösung werden Arbeitsverträge, die die gemäß Artikel 5 dieser Verordnung zugewiesenen Mittel überschreiten, gekündigt, da die entsprechende finanzielle Deckung nicht mehr gegeben ist (...)“*. Das oben erwähnte Landesgesetz

Nr. 26/2016 sieht außerdem Folgendes vor: *„(1) Da die Landtagsfraktionen für die Tätigkeiten des Landtages unverzichtbar sind, muss der Grundbedarf für ihr Bestehen und ihre Arbeitsfähigkeit gedeckt sein. (2) Das den einzelnen Landtagsfraktionen zugewiesene Personal, das auf Grundlage eines Vertrauensverhältnisses zu den Fraktionen ausgewählt wird, kann sowohl Personen einschließen, die nicht in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt sind, als auch Angestellte des Landtages oder zum Landtag abgeordnete Bedienstete. (3) Um die reibungslose Abwicklung der mit den Tätigkeiten des Landtages zusammenhängenden institutionellen Aufgaben, Studien- und Gesetzgebungstätigkeiten der Landtagsabgeordneten zu gewährleisten, wird im vorliegenden Gesetz die Aufnahme von Personal zur Unterstützung der Landtagsfraktionen geregelt, die gemäß Artikel 20 der mit Beschluss des Südtiroler Landtages vom 12. Mai 1993, Nr. 4, in geltender Fassung, genehmigten Geschäftsordnung des Landtages, gebildet werden. Das auf diese Weise aufgenommene Personal wird in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis mit befristeter Laufzeit eingestellt.“* (vgl. Art. 1 des Landesgesetzes). Die Modalitäten für die Rekrutierung, die sich aus dem oben erwähnten gesetzlichen Rahmen ableiten lassen, spiegeln den besonderen - teils öffentlichen und teils privaten - Charakter der Landtagsfraktionen wider, denn während sie einerseits wie eine öffentliche Verwaltung auf Personal des Landtages oder auf zum Landtag abgeordnetes Personal zurückgreifen können, ist es andererseits möglich, dass sie Personal durch den direkten Abschluss von entsprechenden privatrechtlichen Verträgen einstellen. In der Tat hat die Verfassungsrechtsprechung diese Besonderheit der Ratsfraktionen wiederholt hervorgehoben (siehe Verfassungsgericht, *ex plurimis*, Urteil 107/2015). Auch die Rechtsprechung des Rechnungshofs teilt eine bereits vom strafrechtlichen Kassationsgerichtshof geäußerte Ansicht (siehe VI. Strafsektion des Kassationsgerichtshofes, Urteil Nr. 49976/2012 und zuletzt, Urteil Nr. 49322/2023) - wonach die Landtagsfraktionen einen komplexen und vielgestaltigen Charakter haben, der durch das Nebeneinander von Aspekten öffentlicher und privater Natur gekennzeichnet ist - und hat festgestellt, dass *„die regionalen Ratsfraktionen in ihrer Eigenschaft als Vertreter der Parteien in der Regel ihren privaten Charakter von diesen entlehnen, aber gleichzeitig, wenn sie an den Versammlungsaktivitäten der Regionalräte teilnehmen, sicherlich eine öffentliche Funktion ausüben, so dass sie bei der Ausübung dieser Funktion einen öffentlichen Charakter annehmen“* (vereinigte Sektionen des Rechnungshofs in ihrer rechtsprechenden Funktion, Urteil Nr. 30/2014/QM).⁵ In Bezug auf die Frage, ob es korrekt ist, auch die Ausgaben für nicht abhängige Beschäftigte (mit *„Verträgen über freie Mitarbeit, oft im Rahmen einer Pauschalvergütung“*) dem Posten *„Personalausgaben“* der Rechnungslegungen der Fraktionen zuzuordnen, wird, wie im Gutachten ausdrücklich ersucht, noch Folgendes hervorgehoben. Der Artikel 3 (Zuschüsse) des genannten Beschlusses

Nr. 3/2014 des Südtiroler Landtages regelt die Zuweisung von Zuschüssen aus dem Haushalt des Landtags. Dabei sieht Absatz 1 dieser Bestimmung Folgendes vor: *„Zur Abwicklung ihrer Funktionen weist das Landtagspräsidium den Landtagsfraktionen zusätzlich zu den Räumlichkeiten und Arbeitsmitteln nach Artikel 2 auch finanzielle Mittel aus dem Landtagshaushalt zu, die nach den Richtlinien für die jährliche Rechnungslegung, die mit Beschluss der Ständigen Konferenz für die Beziehungen zwischen Staat, Regionen und Autonomen Provinzen Trient und Bozen vom 6. Dezember 2012 genehmigt wurden und in das Dekret des Ministerpräsidenten vom 2. Februar 2013 eingeflossen sind (Anlage A), ausschließlich für institutionelle Zwecke, Studien-, Publikations- und Kommunikationstätigkeiten verwendet werden dürfen“*. Darüber hinaus bestimmt der Artikel 5 (Deckung der Ausgaben für Fraktionspersonal) den Betrag, der den einzelnen Fraktionen als Beitrag zu den Personalausgaben der Fraktionen zusteht, und legt die entsprechende Höchstgrenze fest, die im Falle einer Änderung der Besoldung für die betreffende Personalkategorie durch Beschluss des Präsidiums neu festgelegt wird (siehe die Beschlüsse des Präsidiums Nr. 21 /2019 und Landtagsbeschluss Nr. 7/2019, in denen der pro Jahr und Vollzeitstelle gezahlte Einheitsbeitrag auf 58.000,00 Euro festgelegt wurde, ein Betrag, der für die 17. Legislaturperiode durch Präsidiumsbeschluss Nr. 70/2023 bestätigt wurde). In den Rechnungslegungsunterlagen des Landtags (Haushaltsvoranschlag und Abschlussrechnung) werden in kohärenter Weise zwei getrennte Ausgabenkapitel ausgewiesen, nämlich eines für *„Zuschüsse an die Landtagsfraktionen für laufende Ausgaben“* (U01011.0090) und ein weiteres für *„Zuschüsse an die Landtagsfraktionen für Personalausgaben“* (U01011.0120). In Übereinstimmung mit den genannten DPMR vom 21. Dezember 2012 sieht das *„Modell für die jährliche Rechnungslegung der Fraktion“* (Anlage C zum vorgenannten Beschluss des Landtags Nr. 3/2014) vor, dass in Zeile 1 die *„Personalausgaben der Fraktion“* und in Zeile 6, im Rahmen der laufenden Ausgaben, die *„Ausgaben für Beratung, Studien und Aufträge“* ausgewiesen werden. In diesem Zusammenhang ist die weitreichende rechtliche und verwaltungstechnische Autonomie der Landtagsfraktionen im Sinne der Landesbestimmungen hervorzuheben, die auch in dem bereits erwähnten Absatz 2 von Art. 4 des Beschlusses Nr. 3/2014 zum Ausdruck kommt, der alternativ den *„... Abschluss von Verträgen für angestellte oder freie Mitarbeiter bzw. von anderen wie immer benannten befristeten Arbeitsverträgen...“* vorsieht. Diese Bestimmung erlaubt es den Fraktionen, selbst über die Vertragsform zu entscheiden, mit der sie das für ihren Bedarf erforderliche Personal unter Einhaltung der vorgeschriebenen Ausgabengrenzen in Anspruch nehmen (siehe in diesem Sinne auch die regionale Kontrollsektion für die Abruzen, Beschluss Nr. 369/2013/PAR).

In Bezug auf die gestellte Frage kann es daher als korrekt angesehen werden, in der Rechnungslegung der Fraktion die Ausgaben für nicht abhängige Beschäftigte unter den „Personalausgaben“ zu verbuchen.

Zu der im Ersuchen um Gutachten unter Bezugnahme auf den Beschluss Nr. 5/2023/FRG dieser Sektion und den Beschluss Nr. 22/2022/FRG der Kontrollsektion Trient nur am Rande aufgeworfenen Frage bekräftigt man, was in dem genannten Beschluss Nr. 5/2023/FRG dieser Sektion unter Punkt 12 der Empfehlungen hervorgehoben wurde (*„Die Ausgaben für Beratungsleistungen für instrumentelle Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Personal (beispielhaft werden die Ausgaben für den Arbeitsberater, den Wirtschaftsprüfer, den Sicherheitsverantwortlichen genannt) sind in der Zeile ‚Personalausgaben der Fraktion‘ abzurechnen, im Unterschied zu den Ausgaben für Beratungsleistungen für die institutionellen Aktivitäten der Fraktion (als Beispiel seien hier die Ausgaben für Kommunikationsaktivitäten und die Unterstützung bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und politischen Akten im Zusammenhang mit der Landtagstätigkeit genannt), die in der Zeile ‚Ausgaben für Beratung, Studien und Aufträge‘ zu erfassen sind“*).

Gleichzeitig ist es im Sinne der Bestimmungen des Landtages offensichtlich, dass die Fraktionen unterscheiden müssen zwischen Arbeitsverhältnissen bei ihren abhängig oder selbstständig beschäftigten Mitarbeitern, die kontinuierlichen Charakter haben und sich auf Tätigkeiten beziehen, die gewöhnlich und üblicherweise zu den institutionellen Aufgaben des Landtags gehören (Personalausgaben - Zeile 1 der Rechnungslegung), und der Vergabe von Studien-, Forschungs- oder Beratungsaufträgen an Experten außerhalb der Organisationsstruktur des Landtags (Laufende Ausgaben - Zeile 6 der Rechnungslegung), letztere im Zusammenhang mit spezifischen und *„außerordentlichen Erfordernissen einer technischen Vertiefung“* (vgl. Urteil des Rechnungshofs, vereinigte Sektionen des Rechnungshofs in ihrer rechtsprechenden Funktion, Nr. 15/2021/RGC). Im Allgemeinen handelt es sich bei den Ausgaben für *„Beratung, Studien und Aufträge“* um die Dienste von Dritten mit ausgewiesener Erfahrung. Solche Aufträge, die sich naturgemäß durch ihren episodischen Charakter, die hohe Spezialisierung und den zeitlich begrenzten Charakter des Auftrags auszeichnen, *„beinhalten als wesentliche Voraussetzung für die ordnungsgemäße Durchführung dieser Art von Aufträgen (...) die Abgabe eines schriftlichen Abschlussdokuments“* (vgl. Rechnungshof, vereinigte Sektionen des Rechnungshofs in ihrer Kontrollfunktion, Beschluss Nr. 6/2005 sowie vereinigte Sektionen des Rechnungshofs in ihrer rechtsprechenden Funktion in besonderer Zusammensetzung, Urteil Nr. 59/2014/EL). Diese Beratertätigkeiten können aufgrund ihres gelegentlichen Charakters sowie der weitgehenden Autonomie bei der Erbringung der entsprechenden Dienstleistungen nicht aus dem Zuschuss für

Personalausgaben, sondern nur aus dem Zuschuss für laufende Ausgaben gedeckt werden (siehe in diesem Sinne auch regionale Kontrollsektion für Ligurien Nr. 57/2021/FRG). Zu den Personalausgaben gehören hingegen alle Ausgaben, die sich aus den Arbeitsverhältnissen zwischen der Fraktion und ihren Mitarbeitern gemäß den in der einschlägigen Landtagsverordnung vorgesehenen Vertragsmodellen ergeben, einschließlich jener, die sich aus Verträgen über freie Mitarbeit ergeben, welche mit externen Fachleuten abgeschlossen wurden, die kontinuierlich im Dienste der Landtagsfraktion arbeiten und Funktionen ausüben, die gewöhnlicherweise von dieser wahrgenommen werden (vgl. die genannten Beschlüsse der Kontrollsektion Abruzzen Nr. 369/2013/PAR und der Kontrollsektion Ligurien Nr. 57/2021/FRG sowie der jüngste Beschluss der regionalen Kontrollsektion Latium Nr. 63/2024/FRG).

AUS DIESEN GRÜNDEN

gibt die Kontrollsektion des Rechnungshofs der Region Trentino-Südtirol, Sitz Bozen, das vom Präsidenten des Südtiroler Landtags angeforderte Gutachten in der in der Begründung dargelegten Form ab.

Eine Kopie dieses Beschlusses wird vom unterstützenden Dienst der Sektion an den Präsidenten des Südtiroler Landtags weitergeleitet.

So beschlossen in Bozen, in nichtöffentlicher Sitzung am 10. September 2024.

DIE BERICHTERSTATTER

Stefano NATALE
digital unterzeichnet

Alessandro PALLAORO
digital unterzeichnet

DIE PRÄSIDENTIN

Stefania FUSARO
digital unterzeichnet

Hinterlegt im Sekretariat am 01/10/2024

DIE AMTSLEITERIN
Marzia SULZER
digital unterzeichnet

Übersetzung in die deutsche Sprache durch den unterstützenden Dienst des Rechnungshofs - Kontrollsektion Bozen, Elmar Burger