



Deliberazione n. 68/2023/FRG
Gruppo consiliare "Partito Democratico"
Rend. 2022 - XI^a Legislatura

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

Roberto BENEDETTI	Presidente
Laura d'AMBROSIO	Consigliera
Vanessa PINTO	Consigliera
Ottavio CALEO	Primo Referendario
Giuseppe LUCARINI	Primo Referendario - relatore
Giulia RUPERTO	Referendaria

nella camera di consiglio del 20 aprile 2023 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTI gli articoli 28, 81, 97, 100, 103 e 119 della Costituzione;

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

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

VISTO il codice di giustizia contabile, approvato con d.lgs. n. 174/2016;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e s.m.i.;

VISTO il decreto - legge 10 ottobre 2012, n. 174 e, in particolare, l'art. 1, commi 9 e seguenti, e l'art. 2, comma 1, lettere g) e h);

VISTO il d.p.c.m. 21 dicembre 2012 che ha recepito, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del citato decreto-legge n. 174 del 2012, le linee guida sul rendiconto di esercizio annuale dei gruppi dei consigli regionali;

VISTA la legge reg. 11 novembre 2004, n. 1, recante "nuovo statuto della Regione Lazio" e, in particolare, gli articoli 22, 24, 25 e 31, concernenti l'autonomia organizzativa e

finanziaria del Consiglio regionale;

VISTA la legge reg. 18 febbraio 2002, n. 6, e s.m.i., recante *“disciplina del sistema organizzativo della giunta e del consiglio e disposizioni relative alla dirigenza e al personale regionale”*;

VISTA la legge reg. 28 giugno 2013, n. 4, recante *“disposizioni urgenti di adeguamento all’articolo 2 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, contabilità e trasparenza degli uffici e dei servizi della Regione”* e in particolare, l’art. 11, relativo alle *“spese di funzionamento”* dei gruppi consiliari;

VISTI il reg. del Consiglio regionale approvato con deliberazione 4 luglio 2001, n. 62, il reg. di organizzazione del Consiglio regionale, approvato con deliberazione 29 gennaio 2003, n. 3, il reg. di contabilità del predetto organo, approvato con deliberazione 6 ottobre 2021, n. 17, nonché il reg. sulle spese di missione dei consiglieri regionali, approvato con deliberazione 23 luglio 2013, n. 49, tutti con le successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l’art. 14 del menzionato reg. di organizzazione ai sensi del quale *“ciascun presidente di gruppo, ai sensi dell’articolo 37, comma 5 della l.r. n. 6/2002, in alternativa all’utilizzo della struttura di diretta collaborazione di cui all’articolo 11, può procedere alla stipula di rapporti di lavoro subordinato, autonomo ovvero rientranti in altre tipologie contrattuali, previste dalla normativa vigente in materia compatibile con l’attività lavorativa richiesta, sulla base della designazione fiduciaria fattagli pervenire da ciascun consigliere componente del gruppo medesimo salvo diverse modalità previste dal disciplinare apposito approvato dal gruppo”*;

VISTO l’art. 1, comma 5, del D.P.C.M. 21.12.2012 secondo cui *“il contributo per le spese di personale può essere utilizzato sulla base delle rispettive normative regionali”*;

VISTA la deliberazione n. 6/2017/INPR del 3 febbraio 2017, con cui questa Sezione ha definito le *“linee di indirizzo in materia di controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari della regione Lazio”*;

VISTA la nota prot. n. 4488 del 27.2.2023, acquisita al prot. c.d.c. n. 1409 del 28.2.2023, con cui il Presidente del Consiglio regionale ha trasmesso i rendiconti dei gruppi consiliari dell’esercizio 2022, con i relativi allegati;

VISTO, in particolare, il rendiconto del gruppo consiliare *“Partito Democratico”*,

pervenuto con la citata nota del Presidente del Consiglio regionale del Lazio;
VISTE le richieste di regolarizzazione formulate con deliberazione n. 42/2023/FRG del 21 marzo 2023, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174/2012 e, in particolare, le richieste relative al gruppo consiliare "Partito Democratico" contenute nella "scheda istruttoria n. 1" allegata alla menzionata deliberazione;
VISTO ed esaminato il riscontro del gruppo consiliare (nota n. 7880 del 5 aprile 2023 e annessa documentazione) trasmesso a questa Sezione dal Presidente del Consiglio regionale con nota n. 8362 del 13 aprile 2023, acquisita in pari data al prot. c.d.c. n. 2592;
VISTA l'ordinanza n. 21 del 14 aprile 2023, con cui il Presidente di Sezione ha convocato l'odierna camera di consiglio;
UDITO il relatore, I[^] Ref. Giuseppe Lucarini

PREMESSO

1. Quadro normativo e giurisprudenziale

L'articolo 1, commi 9 - 12, del D.L. n. 174/2012 ha intestato alle sezioni regionali della Corte dei conti un controllo, da esercitarsi con cadenza annuale, avente ad oggetto la regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali.

Le disposizioni in esame, nella formulazione risultante a seguito della sentenza costituzionale n. 39/2014, hanno inquadrato tale controllo entro precisi adempimenti procedurali e temporali: ciascun gruppo consiliare approva un rendiconto annuale di esercizio strutturato secondo linee guida deliberate dalla conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepite nel D.P.C.M. del 12 dicembre 2012, allegato B.

Il rendiconto, trasmesso da ciascun gruppo al Presidente del Consiglio regionale, deve essere da questi inviato alla competente Sezione regionale di controllo entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio.

La Sezione regionale esercita il controllo pronunciandosi, entro i trenta giorni successivi al ricevimento dei citati rendiconti, con apposita delibera, trasmessa al Presidente del Consiglio regionale che ne cura la pubblicazione. In assenza di pronuncia nel predetto termine il rendiconto si considera comunque approvato. In caso di rendiconto, o di documentazione a corredo, non conformi alle prescrizioni

normative, la Sezione regionale di controllo è tenuta a trasmettere al Presidente del Consiglio regionale, con sospensione del decorso del termine per la pronuncia, una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione da parte del Gruppo, fissando a tal fine un termine non superiore a trenta giorni.

Nei casi di mancata/tardiva trasmissione del rendiconto o di mancata regolarizzazione dello stesso, consegue una delibera di irregolarità che, ai sensi dell'art. 1, comma 11, ultimo periodo, del D.L. n. 174/2012, produce l'obbligo della restituzione al Consiglio regionale delle spese non rendicontate o dichiarate irregolari.

In proposito, nell'esaminare la conformità a Costituzione del nuovo controllo in esame, la Consulta ha evidenziato che *"... l'obbligo di restituzione può infatti ritenersi anzitutto principio generale delle norme di contabilità pubblica. Esso risulta strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari"* (Corte cost., sentenza n. 39/2014).

In riferimento alla *ratio* della normativa in esame e ai limiti del sindacato della Corte dei conti sull'attinenza della spesa alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari, la medesima sentenza ha inoltre affermato che *"il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale ..."*.

Il requisito dell'inerenza della spesa con le finalità istituzionali del gruppo, espressamente previsto dalla normativa di riferimento (art. 1, comma 3, del DPCM 21.12.2012) è ritenuto dalla giurisprudenza contabile l'elemento caratterizzante e qualificante questo tipo di controllo; in proposito, è stato affermato che *"... l'attività di controllo deve consistere perciò nell'esame della singola spesa per accertare se essa sia coerente con l'attività istituzionale del gruppo e, nel contempo, che non costituisca un modo subdolo per*

finanziare il partito. Il Collegio ritiene che si tratta di una verifica da condurre secondo parametri di compatibilità circa l'inerenza delle spese con i fini istituzionali dei gruppi consiliari; fini che non possono andare disgiunti da un sano criterio di sobrietà finanziaria cui è improntata tutta la recente legislazione recata dalle leggi di stabilità anche in relazione agli impegni derivanti dall'adesione dell'Italia al "Fiscal Compact" e al "six pack" di cui alla novella costituzionale n. 1/2012 ed alla relativa "legge rinforzata" n. 243/2012" (SS.RR. in sede giurisdizionale, speciale composizione, sentenza n. 29/2014/EL).

È stato inoltre precisato che "... il controllo della Sezione regionale non può limitarsi al formale rispetto delle linee guida e, cioè, alla verifica che le spese rientrino in quelle previste nei predetti elenchi. La verifica invece deve coinvolgere, come innanzi accennato, il profilo dell'inerenza della spesa stessa all'attività istituzionale del gruppo" e, in riferimento ai limiti del sindacato della Corte sui rendiconti in esame che "... la Sezione regionale non può sindacare lo stretto merito delle scelte se non verificandone il limite esterno costituito dalla irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali. Valutare, ad esempio, quale giornale o libro sia più opportuno acquistare. Tuttavia, allo stesso modo di quanto avviene nella giurisdizione di responsabilità, anche in sede di controllo la Sezione regionale può sindacare la scelta discrezionale laddove essa risulti incongrua, illogica o irrazionale in ragione dei mezzi predisposti rispetto ai fini che si intende perseguire. In altri termini, allorché la scelta, raffrontata con parametri obiettivi, valutati ex ante e rilevabili anche dalla comune esperienza, sia una scelta abnorme" (SS.RR., sentenza n. 29/2014/EL cit; negli stessi termini la successiva giurisprudenza, anche regionale, cfr. SGR Campania, sentenza n. 319/2017 e SGR Sardegna, sentenza n. 145/2020).

Dal delineato quadro normativo e giurisprudenziale consegue, dunque, che l'accertamento di irregolarità anche parziale del rendiconto (originario o per difetto di regolarizzazione), limitatamente alle irregolarità accertate, determina *ex lege* l'obbligo di restituire le correlative somme.

1.1. Linee guida

Alla luce di quanto appena evidenziato, i criteri interpretativi cui deve ispirarsi la verifica della Sezione regionale di controllo sono desumibili dalle menzionate linee guida. Rilevano, in proposito, le regole e i principi di seguito elencati: 1) principi di veridicità e correttezza (*"la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel*

rendiconto e le spese effettivamente sostenute"; *"la correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge"*, art. 1, D.P.C.M. 21.12.2012); 2) divieto di commistione tra risorse dei gruppi e risorse a vario titolo riconducibili all'esercizio di attività politica esterna al Consiglio regionale (art. 1, comma 3, lett. b), c), d), D.P.C.M. cit.); 3) non rimborsabilità, con le risorse destinate al funzionamento dei gruppi, delle spese sostenute dal singolo consigliere nell'espletamento del proprio mandato, delle altre spese personali, di quelle effettuate per l'acquisto di strumenti di investimento finanziario, nonché delle spese relative all'acquisto di automezzi (art. 1, comma 6, D.P.C.M. cit.); 4) specifica assunzione di responsabilità da parte del presidente del gruppo consiliare in relazione ai compiti che gli sono attribuiti nell'ambito qui esaminato (sottoscrizione del rendiconto e attestazione di veridicità e correttezza di quanto ivi riportato: art. 2, D.P.C.M. cit.); 5) obbligo di adozione di un disciplinare interno che indichi le modalità di gestione delle risorse messe a disposizione dal Consiglio regionale e per la tenuta della contabilità (art. 2, comma 3, D.P.C.M. cit.); 6) completezza della documentazione a corredo dei rendiconti (art. 3, D.P.C.M. cit.): in particolare *"per le spese relative al personale, qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, dovranno essere allegati il contratto di lavoro e la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi"* (art. 3, comma 3, D.P.C.M. cit.); 7) obbligo di tracciabilità dei pagamenti (art. 4, D.P.C.M. cit.).

2. Rendiconto 2022 del gruppo consiliare "Partito Democratico"

Nel corso dell'esercizio 2022, la consistenza numerica del gruppo consiliare in esame è passata dalle 17 unità iniziali a n. 16 unità dall'11 novembre 2022.

Il rendiconto 2022 è stato trasmesso a questa Sezione entro il termine di 60 giorni dalla chiusura dell'esercizio, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 10, del D.L. n. 174/2012.

Al rendiconto, sottoscritto dal Presidente del gruppo che attesta veridicità e correttezza delle spese sostenute, analiticamente elencate ai sensi del comma 2, art. 2 dell'all. A del D.P.C.M. del 21.12.2021, è allegata la dichiarazione del medesimo presidente di conformità all'originale di tutte le copie allegate.

Il medesimo rendiconto è stato redatto secondo lo schema approvato con il D.P.C.M. del 21.12.2012. e contabilizza, oltre ai movimenti relativi alle "spese di

funzionamento”, anche quelli relativi alle “spese di personale”, avendo il gruppo esercitato l’opzione di non avvalersi del personale del Consiglio regionale, con conseguente possibilità di procedere all’assunzione diretta di proprio personale secondo quanto previsto dall’art. 14 del reg. di organizzazione del Consiglio regionale.

2.1. Situazione finanziaria esposta nel rendiconto 2022

Il seguente prospetto riporta il rendiconto trasmesso a questa Sezione:

RENDICONTO ANNUALE "PARTITO DEMOCRATICO - XI legislatura		
ESERCIZIO FINANZIARIO 2022		
ENTRATE DISPONIBILI NELL'ESERCIZIO		Importi
1	Fondi trasferiti per spese di funzionamento	151.411,46
2	Fondi trasferiti per spese di personale	1.037.952,55
3	Altre entrate	319,17
4	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di funzionamento	234.847,81
5	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di personale	707.937,85
TOTALE ENTRATE		2.132.468,84
USCITE PAGATE NELL'ESERCIZIO		Importi
1	Spese per il personale sostenute dal gruppo	636.118,28
2	Versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale	330.202,14
3	Rimborso spese per missioni e trasferte del personale del gruppo	
4	Spese per acquisto buoni pasto del personale del gruppo	
5	Spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici e altre spese di comunicazione, anche web	12.268,38
6	Spese consulenze, studi e incarichi	160.744,17
7	Spese postali e telegrafiche	
8	Spese telefoniche e di trasmissione dati	
9	Spese di cancelleria e stampati	
10	Spese per duplicazione e stampa	
11	Spese per libri, riviste, pubblicazioni e quotidiani	
12	Spese per attività promozionali, di rappresentanza, convegni e attività di aggiornamento	150,00
13	Spese per l'acquisto o il noleggio di cellulari per il gruppo	
14	Spese per l'acquisto o il noleggio di dotazioni informatiche e di ufficio	
15	Spese logistiche (affitto sale riunioni, attrezzature e altri servizi logistici e ausiliari)	
16	Altre spese	3.283,37
TOTALE USCITE		1.142.766,34

SITUAZIONE FINANZIARIA EFFETTIVA ALLA CHIUSURA DELL'ESERCIZIO	Importi
Fondo iniziale di cassa per spese di funzionamento	234.847,81
Fondo iniziale di cassa per spese di personale	707.937,85
Entrate riscosse nell'esercizio	1.189.683,18
Uscite pagate nell'esercizio	1.142.766,34
Fondo di cassa finale per spese di funzionamento	210.132,52
Fondo di cassa finale per spese di personale	779.569,98

Entrate disponibili nell'esercizio

La voce di entrata "fondi trasferiti per spese di funzionamento", pari a € 151.411,46, corrisponde ai trasferimenti erogati dal Consiglio regionale con i mandati di pagamento di cui al seguente prospetto:

N. mandato	Data	Importo
464	01/02/2022	25.438,58
1016	28/02/2022	25.438,58
2130	17/05/2022	12.719,29
2713	07/06/2022	12.719,29
3234	19/07/2022	12.719,29
4155	04/08/2022	12.719,29
4279	09/09/2022	12.719,29
4838	10/10/2022	12.719,29
5381	18/11/2012	12.719,29
6740	15/12/2022	11.499,27
TOTALE		151.411,46

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati gruppo consiliare

I riscontri effettuati sulle entrate destinate a "spese di funzionamento" mostrano una coincidenza tra gli importi indicati nei mandati di pagamento e l'estratto del conto corrente intestato al gruppo.

La voce di entrata "fondi trasferiti per spese di personale", rendicontata in entrata per € 1.037.952,55, concilia con i mandati di pagamento allegati al rendiconto e con le risultanze dell'estratto conto bancario. La tabella che segue rappresenta il

dettaglio dei sei mandati di pagamento emessi dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 14 del regolamento di organizzazione del Consiglio:

Assegnazione risorse per spese di personale (Art.14 del Reg. di organizz.ne)		
N. mandato	Data	Importo
474	01/02/2022	174.474,57
1026	28/02/2022	174.474,57
2161	18/05/2022	174.474,57
3374	19/05/2022	174.474,57
4289	09/09/2022	174.474,57
6526	01/12/2022	165.579,70
TOTALE		1.037.952,55

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati gruppo consiliare

Il "fondo cassa esercizi precedenti" espone l'importo di € 234.847,81 per "spese di funzionamento" ed € 707.937,85 per "spese di personale", importi che coincidono con gli omologhi saldi esposti nel rendiconto 2021 alle voci "fondo cassa finale per spese di funzionamento" e "fondo cassa finale per spese di personale" (cfr. SRC Lazio, del. n. 45/2022/FRG). L'esame dell'estratto conto bancario conferma la regolarità della rendicontazione dei saldi di cassa pregressi.

Uscite pagate nell'esercizio

Il totale delle spese sostenute nell'esercizio è di € 1.142.766,34, indicate nelle voci 1 (€ 636.118,28), 2 (€ 330.202,14), 5 (€ 12.268,38), 6 (€ 160.744,17), 12 (€ 150,00) e 16 (€ 3.283,37). Le altre voci di spesa del modello di rendiconto di cui al DPCM 21.12.2012 risultano pari a zero. E' inoltre presente, in atti, l'attestazione del Presidente del Gruppo, datata 26.1.2023, circa la "veridicità e correttezza" delle spese sostenute dal Gruppo nel corso dell'esercizio finanziario 2022.

3. Rilievi istruttori e richieste di regolarizzazione

Con deliberazione n. 42/2023/FRG del 21 marzo 2023 è stata trasmessa la "scheda istruttoria n. 1" contenente i rilievi e le connesse richieste di regolarizzazione, di seguito indicate, relative ad alcune spese di funzionamento del gruppo. Veniva evidenziato, in particolare, che "risulta un compenso di € 3.000 erogato il 13.12.2022 a

fronte di fattura n. 103 del 7.12.2022 avente causale “parere pro veritate sulla disciplina applicabile alla fruizione delle ferie durante il periodo di preavviso e sulla cumulabilità degli istituti ex art. 2109 e 2118 c.c.”.

L'autorizzazione di spesa in atti, datata 13.12.2022, menziona una fattura emessa da “gestione sistemi s.r.l.”, indicando il numero (103) e la data (7.12.2022) della fattura emessa da avv. xy. Si chiede di regolarizzare questa discordanza.

Inoltre, tenuto conto che il gruppo esternalizza alla società OMISSIS la gestione dei rapporti di lavoro, per un compenso annuo di 29.000,00 + IVA, non è chiaro, allo stato degli atti, la coerenza della spesa effettuata in favore di avv. xy con i fini istituzionali del gruppo consiliare.

Si chiede di fornire elementi idonei a giustificare la menzionata spesa di € 3.000”.

4. Il riscontro del gruppo consiliare

Con nota prot. n. 8362 del 13.4 2023 acquisita, in pari, data al prot. c.d.c. n. 2592, il Presidente del Consiglio regionale ha inoltrato la documentazione elaborata da ciascun gruppo consiliare sulla base della scheda istruttoria ad esso dedicata.

Quanto alle poste contabili da regolarizzare, viene trasmessa una nota del 13.12.2022, a firma della capogruppo *pro tempore*, recante autorizzazione della spesa di € 3.000,00 in favore di avv. xy, relativa alla fattura n. 103 del 7.12.2022. Viene quindi regolarizzata la rilevata discordanza tra soggetto che aveva emesso fattura e soggetto indicato nell'autorizzazione di spesa, adesso coincidenti.

Quanto all'inerenza della medesima spesa con i fini istituzionali del gruppo, viene evidenziato che la stessa ha natura straordinaria perché connessa a questioni giuridiche intervenute per l'anticipata conclusione della legislatura, mentre l'incarico affidato ad altro fornitore di analoghi servizi attiene ad aspetti di ordinaria gestione dei rapporti di lavoro del gruppo consiliare. Alla luce di quanto prodotto e chiarito, tenuto conto dei limiti del sindacato della Corte di conti su queste tipologie di spese, può ritenersi regolare la spesa in esame.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio

DICHIARA

regolare il rendiconto 2022 del gruppo consiliare “Partito Democratico”

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della segreteria, al Presidente del Consiglio regionale, anche ai fini della pubblicazione sul sito istituzionale e, per conoscenza, al Presidente della Regione Lazio.

Così deliberato in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2023.

Il Magistrato estensore

Giuseppe LUCARINI

Il Presidente

Roberto BENEDETTI

depositata in segreteria il 21 aprile 2023

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Aurelio CRISTALLO