



Pronuncia n. 33/2022/FRG
Gruppo consiliare – Lista Civica Zingaretti
Regione Lazio Rend. 2021 - XI Legislatura

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

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Laura d'AMBROSIO	Consigliere;
Mauro NORI	Consigliere;
Francesco SUCAMELI	Consigliere - relatore;
Ottavio CALEO	Referendario;
Marinella COLUCCI	Referendario;
Giuseppe LUCARINI	Referendario.

nella Camera di consiglio "da remoto" del 16 marzo 2022

ha assunto la seguente

PRONUNCIA DI ACCERTAMENTO

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTO l'art. 81, comma 6 Cost., l'art. 5, primo comma, lett. a) della L. cost. n. 1/2012 e l'art. 20 della L. n. 243/2012;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e in particolare, l'articolo 1, commi 9 e seguenti, e l'articolo 2, comma 1, lettere g) e h);

VISTO il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, codice di giustizia contabile e, in particolare, l'art. 11 e gli artt. 127 e seguenti;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 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 regionale statutaria 11 novembre 2004, n. 1 e successive modifiche, recante "Nuovo statuto della Regione Lazio";

VISTA la legge regionale 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";

VISTO, in particolare, l'art. 11 della richiamata L.R. n. 4/2013, relativo alle "spese di funzionamento" dei Gruppi consiliari;

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";

VISTO l'art. 14 del regolamento di organizzazione del Consiglio regionale, 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";

CONSIDERATE le sentenze della Corte Costituzionale n. 39 e n. 263 del 2014, n. 107 e n. 235 del 2015, n. 104 e n. 260 del 2016, n. 10 del 2017;

VISTA la nota prot. n. 3325 del 25 febbraio 2022, trasmessa a questa Sezione il 1° marzo 2022, acquisita al protocollo della Sezione, in pari data, con il n. 2240, con cui il Presidente del Consiglio regionale del Lazio ha trasmesso i rendiconti dei Gruppi consiliari per l'esercizio finanziario 2020, con la relativa documentazione allegata;

VISTA la nota prot. n. 5022 del 28 febbraio 2022, trasmessa a questa Sezione il 28 febbraio 2022, acquisita al protocollo della Sezione, in pari data, con il n. 1189, con cui

il Presidente del Consiglio regionale del Lazio ha trasmesso i rendiconti dei Gruppi consiliari per l'esercizio finanziario 2021, con la relativa documentazione allegata;
VISTO, in particolare, il rendiconto delle spese sostenute nell'esercizio 2021 dal Gruppo consiliare "Lista Civica Zingaretti Presidente", pervenuto con la citata nota del 28 febbraio 2022, del Presidente del Consiglio regionale del Lazio;
VISTA l'ordinanza n. 9 del 10 marzo 2022 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il magistrato relatore, dott. Francesco Sucameli;

FATTO

1. Con nota di accompagnamento protocollo regionale n. 5022 del 28/2/2022, prot. C.d.c. n. 0001189 del 28/02/2022, il Presidente del Consiglio regionale del Lazio, ha trasmesso il rendiconto del Gruppo consiliare "Lista Civica Zingaretti Presidente" relativo all'esercizio 2021, corredato della pertinente documentazione, ai fini della pronuncia di regolarità ai sensi dell'articolo 1, commi 10 e seguenti, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174.
2. Nella relazione allegata, il Presidente del Consiglio regionale evidenzia l'invarianza, nel corso dell'esercizio 2021, del numero di Consiglieri del Gruppo "Lista Civica Zingaretti Presidente", pari a n. 3 unità. Le somme assegnate dal Consiglio regionale, collegate a tale consistenza numerica del gruppo consiliare, sono state quindi pari a: (i) € 33.704,66 per "spese di funzionamento", erogate ai sensi dell'art. 11, della L.R. n. 4/2013 (Deliberazione n.ro 67 del 13 ottobre 2021); (ii) € 194.460,81 per "spesa di personale", erogate ai sensi dell'art. 14, del regolamento di organizzazione del Consiglio regionale (Deliberazione n.ro 68 del 13 ottobre 2021). Il totale delle somme assegnate nel corso dell'esercizio 2021 è quindi pari a complessivi € 228.165,47.
3. In termini di cassa, al 31 dicembre 2021, risultano due fondi su conti correnti separati, per spese di funzionamento e per spese di personale, pari rispettivamente a euro 15.142,07 e euro 258.091,77. Gli importi coincidono con quelli rilevati dai conti correnti bancari.
4. Si riporta nel dettaglio, il complesso dei dati rendicontati:

RENDICONTO ANNUALE "Lista Civica Zingaretti Presidente"
ESERCIZIO FINANZIARIO 2021

ENTRATE DISPONIBILI NELL'ESERCIZIO		Importi (in euro)
1	Fondi trasferiti per spese di funzionamento	33.704,66
2	Fondi trasferiti per spese di personale	194.460,81
3	Altre entrate (competenze di liquidazione)	8,33
4	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di funzionamento	11.954,58
5	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di personale	166.271,46
TOTALE ENTRATE		406.399,84

USCITE PAGATE NELL'ESERCIZIO		Importi (in euro)
1	Spese per il personale sostenute dal gruppo	69.127,63
2	Versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale	33.512,87
3	Rimborso spese per missioni e trasferte del personale del gruppo	0,00
4	Spese per acquisto buoni pasto del personale del gruppo	0,00
5	Spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici e altre spese di comunicazione, anche web	0,00
6	Spese consulenze, studi e incarichi	30.034,56
7	Spese postali e telegrafiche	0,00
8	Spese telefoniche e di trasmissione dati	0,00
9	Spese di cancelleria e stampati	0,00
10	Spese per duplicazione e stampa	0,00
11	Spese per libri, riviste, pubblicazioni e quotidiani	0,00
12	Spese per attività promozionali, di rappresentanza, convegni e attività di aggiornamento	0,00
13	Spese per l'acquisto o il noleggio di cellulari per il gruppo	0,00
14	Spese per l'acquisto o il noleggio di dotazioni informatiche e di ufficio	0,00
15	Spese logistiche (affitto sale riunioni, attrezzature e altri servizi logistici e ausiliari)	0,00
16	Altre spese (oneri bancari)	490,94
TOTALE USCITE		133.166,00

SITUAZIONE FINANZIARIA EFFETTIVA ALLA CHIUSURA DELL'ESERCIZIO	Importi (in euro)
Fondo iniziale di cassa per spese di funzionamento	11.954,58
Fondo iniziale di cassa per spese di personale	166.271,46
Entrate riscosse nell'esercizio	228.173,80
Uscite pagate nell'esercizio	133.166,00
Fondo di cassa finale per spese di funzionamento (saldo c/c funzionamento)	15.142,07
Fondo di cassa finale per spese di personale (saldo c/c personale)	258.091,77

5. La relazione allegata al rendiconto finanziario afferma inoltre che : (1) la gestione delle risorse messe a disposizione è stata improntata ai criteri previsti dall'articolo 2 del Disciplinare di rendicontazione approvato nell'Assemblea del 14 giugno 2018 ai fini di ottemperare agli adempimenti previsti all'art. 2, comma 3 dell'allegato A) del D.P.C.M. 21 dicembre 2012; (2) non sono state attivate carte di credito né carte di debito; (infatti dagli estratti conto non risultano movimenti di tali tipologie); (3) non risulta alcuna cassa contanti in quanto il Gruppo utilizza esclusivamente i bonifici quale strumento di pagamento; (4) è stato previsto un accantonamento di € 21.036,81 per gli adempimenti di competenza dell'anno 2021, relativi alle trattenute IRPEF e contributi INPS per stipendi di dicembre e tredicesima mensilità dei dipendenti, quote di T.F.R., saldo e acconto IRAP e premio INAIL (che trova ampia capienza nel fondo di cassa finale per le spese di personale); (5) che non è stato trasmesso il registro dei beni durevoli, perché il Gruppo afferma di non possedere né aver acquistato nell'anno, né negli anni precedenti, beni di tale natura.

DIRITTO

1. Quadro normativo e giurisprudenziale

1. L'articolo 1, commi 9 e seguenti, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 ha intestato alle competenti 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. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, segnatamente, è una delle “modalità” previste dalla legge per la verifica successiva, secondo parametri di legittimità, degli andamenti del bilancio degli enti territoriali (art. 5, lett. a) della L. cost. n. 1/2012 e art. 20 della L. n. 243/2012.

1.1 Le “modalità”, segnatamente, sono quelle stabilite dai commi 9 e ss. del citato art. 1 del D.L. n. 174/2012, articolo che prevede una precisa scansione dei termini e dei poteri istruttori. Le “forme”, per altro verso, sono quelle consuete dell’unico grado, di cui all’art. 11 del Codice di giustizia contabile. Come è noto, per giurisprudenza ormai consolidata, l’“unico grado” è invero un unitario “sistema giustiziale” (C. cost. sent. n. 18/2019), ossia un unico processo in due fasi (SRC Campania n. 11/2020/PRSP e n. 113/2020/PRSP, SS.RR. spec. comp. n. 32/2020, ordd. 5 e 6/2021 e sent. n. 20/2021).

1.2. Il parametro di legge che stabilisce le modalità ed il criterio di giudizio, obbliga ad un raffronto tra il rendiconto cartolare predisposto dal gruppo sulla base di uno schema disciplinato da un apposito DPCM e la disciplina contabile armonizzata degli enti territoriali (D.lgs. n. 118/2011, in particolare, l’Allegato n. 1). La Corte costituzionale n. 39/2014, infatti, ha chiarito che si tratta di un controllo “documentale” (C. cost. n. 39/2014, punto 6.3.9.1. *cons. in diritto*) volto a verificare il rispetto della legge ai sensi degli art 117 comma 2, lett. e) Cost.. Infatti, le «*esigenze di armonizzazione nella redazione dei documenti contabili sono strumentali a consentire la corretta raffrontabilità dei conti (tra le tante, sentenza n. 138 del 2013); ciò in quanto «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», inscindibilmente connessa alla «disciplina delle regole di natura contabile che nell’ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi» (ex plurimis, sentenze n. 309 e n. 176 del 2012; n. 52 del 2010)» (C. cost. n. 39/2014).*

1.3. Ai sensi dell’art. 1, comma 9, del D.L. n. 174/2012, ciascun Gruppo consiliare deve approvare 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 e da recepirsi in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Lo schema è stato adottato con il DPCM del 21 dicembre 2012, (pubblicato nella G.U. n. 28 del 2 febbraio 2013), conforme al testo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 6 dicembre 2012. (*hic et inde*, DPCM).

1.4. Il Giudice delle leggi ha specificato che il rendiconto deve osservare i principi generali della contabilità pubblica, riconosciuti dallo stesso DPCM, anche sul piano del rispetto del principio di destinazione e dell'inerenza: segnatamente, *«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»*, (sent. n. 39/2014). Il sindacato di legittimità è peraltro "pieno" (art. 2 c.g.c.). Infatti: *«l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai criteri contenuti nelle linee guida. Tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012 menziona la "veridicità e correttezza delle spese", con l'ulteriore puntualizzazione che "ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo" (comma 3, lettera a) (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016, n. 130 del 2014). Ciò premesso, come ribadito più volte da questa Corte, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, "se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenza n. 260 del 2016; analogamente, sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014)"»* (sent. n. 10/2017, enfasi aggiunta).

1.5. Dal punto di vista procedimentale, l'art. 1 del D.L. n. 174/2012 stabilisce che il rendiconto deve essere inviato dal Presidente del Consiglio regionale alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio. La Sezione regionale si pronuncia entro i trenta giorni successivi al ricevimento dei citati rendiconti. Le somme non "regolarmente" rendicontate (art. 1,

comma 11, D.L. n. 174/2012) devono essere restituite dal Gruppo al Consiglio regionale. La Corte costituzionale ha affermato trattarsi di un effetto automatico che discende da un “principio generale delle norme di contabilità pubblica”, sent. n. 39/2014, punto 6.3.9.5. *cons. in diritto*). Per questa ragione, la giurisprudenza contabile (Sez. Giur. Campania, nelle sentenze nn. 582, 585 e 698 del 2016, Sez. Giur. Lazio, sentenza n. 157/2014; Sezione Giur. Piemonte sent. 53/2017), ha precisato che in assenza di rendicontazione adeguata (sia sotto il profilo della produzione di documentazione giustificativa, sia sotto il profilo della documentazione della destinazione), dalla pronuncia di controllo “definitiva”, l’effetto restitutorio discende *ope legis*.

Per altro verso, in caso di irregolarità, a seguito della già citata sentenza n. 39/2014, non è più prevista la “sanzione” della decadenza dal diritto ai contributi nei confronti del Consiglio regionale.

1.6. Il controllo deve peraltro svolgersi per legge entro il ridetto termine perentorio di 30 giorni, trascorso il quale, la Sezione non può più accertare l’irregolarità del rendiconto, con gli effetti connessi di legge (ossia, l’obbligo di restituzione delle somme ricevute dal bilancio del Consiglio regionale).

1.7. La decisione, sia essa di regolarità o irregolarità, deve essere trasmessa al Presidente del Consiglio regionale che ne cura la pubblicazione. La Sezione, per altro verso, nonostante il linguaggio usato dal legislatore non “approva” mai il rendiconto, in quanto non è organo dell’amministrazione che stabilisce il contenuto o gli effetti della rendicontazione. Segnatamente, *«la Sezione non indica nel proprio pronunciamento gli effetti del deliberato, riconducibili, a ben vedere, direttamente alla legislazione vigente, la cui individuazione esorbita dai compiti tipici della Sezione ed è rimessa eventualmente all’ambito di responsabilità proprio del Consiglio regionale»* (cfr. SS.RR. in speciale composizione, sentenza n. 5/2015).

1.7.1. La Corte dei conti, infatti, in sede di controllo, è un giudice che esercita un sindacato neutrale e finanziario su un atto che costituisce lo svolgimento del bilancio regionale (sentenza n. 39/2014, punto 2 *cons. in diritto*). Segnatamente, il giudizio della Sezione di controllo è “esterno”, oggettivo e “dicotomico” (Corte costituzionale, sent. n.

60/2013), che porta ad esiti che non sono rimessi al Giudice, ma sono determinati direttamente dalla legge e dai principi generali dell'ordinamento contabile pubblico.

1.8. In ragione del carattere totalmente eteronomo del giudizio e della qualità istituzionale dell'organo giudicante, inserita in un "sistema giustiziale" (C. cost. sent. n. 18/2019) che garantisce il diritto di difesa, la decisione giudiziaria della Sezione di controllo, può diventare "definitiva". Ciò significa che la pronuncia può fare stato sul presupposto dell'obbligazione restitutoria, consistente nella illegittimità-irregolarità del conto.

1.8.1. Nell'odierno giudizio, dunque, si decide del corretto adempimento dell'obbligo di *accountability* (ossia di legale trasparente resa del conto): (a) giudicano della integrità e completezza della documentazione inviata (giudizio che in caso sia negativo, esista in una decisione di "comunicazione"); (b) sulla regolarità finale di tale documentazione, sulla base della disciplina vigente. Le due decisioni sono rimesse ad un giudice che deve verificare la legittimità del rendicontare, *ex cartula*: «a garanzia del pieno assolvimento dell'attività istituzionale dei Gruppi Consiliari Regionali e dei singoli Consiglieri [attraverso la verifica del rispetto dei principi generali] di stretta inerenza della spesa alla attività istituzionale del Gruppo (Sez. Giur. Campania, nelle sentenze nn. 582, 585 e 698 del 2016, in linea con sentenza n. 157/2014 della Sez. Giur. Lazio).

1.9. Per contro, non costituisce oggetto del giudizio la responsabilità contabile dei singoli componenti del Gruppo. Sebbene la violazione della disciplina sulla destinazione ed inerenza può generare responsabilità amministrativo-contabile, per essa vale la competenza degli organi di questa Magistratura preposti al relativo accertamento (C. cost. sent. n. 107/2015), nell'ambito di un distinto e separato giudizio.

1.10. Il rendiconto, del resto, non è un conto di cassa di un agente contabile (SS.RR. in speciale composizione, sentenza n. 30 del 2014), ma un conto di competenza (cfr. Sezioni riunite in speciale composizione con la sentenza n. 29/2014/EL). Esso è cioè un conto amministrativo (cioè sulla complessiva gestione di competenza) che deve quindi essere redatto in armonia con l'art. 81, comma 6 Cost, e l'art. 117 comma 2 lett. e) Cost; per tale ragione esso dà conto della generale gestione finanziaria, indicando cassa, debiti e crediti, ai sensi del D.lgs. n. 118/2011. La Corte dei conti, dunque, nel giudizio sui

rendiconti consiliari, predisposto dall'art. 1, comma 9 e ss. del DL. n. 174/2012, non giudica mai della responsabilità personale (giudizio di *liability*).

2. Rendiconto 2021, Gruppo "Lista Civica Zingaretti Presidente" - Consiglio regionale Lazio

2. La documentazione disponibile appare idonea allo svolgimento del giudizio documentale di questa Sezione.

2.1. Si è proceduto pertanto al riscontro delle cifre inserite rendiconto. Partendo dalle Entrate e quindi dal Saldo di inizio anno del C/C bancario (€ 178.226,04 pag. 5 della doc.ne), si osserva che esso coincide con il saldo di chiusura riportato nella Deliberazione n. 28/2021/FRG - Gruppo consiliare Lista Civica Zingaretti Presidente es. 2020 - XI Legislatura.

Anche il saldo finale di € 15.142,07 (Fondo Spese di Funzionamento) + € 258.091,77 (Fondo Spese di Personale) pari ad € 273.233,84 coincide con il saldo del conto bancario (vedi pag. 16 della doc.ne).

Nel corso dell'anno sono stati accreditati € 33.704,66 per spese di funzionamento (c.d. "art. 11"), € 194.460,81 per spese di personale (c.d. "art. 14") e € 8,33 per altre entrate (interessi su c/c banca);

2.2. Relativamente agli importi delle spese di funzionamento e per il personale, si evidenzia che le cifre hanno trovato riscontro nelle copie conformi agli originali dei mandati di pagamento emessi dal Consiglio regionale del Lazio (vedi da pag. 31 a pag. 65 della doc.ne).

2.3. In generale, il rendiconto risulta correttamente redatto in conformità alle Linee guida adottate con il DPCM e quindi all'articolo 1, comma 9, D.L. n.174/2012. In particolare, risultano agli atti le autorizzazioni di spesa da parte del Presidente del Gruppo e l'attestazione della loro veridicità e correttezza, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, del DPCM.

2.4. Inoltre, il controllo documentale effettuato, in particolare sui c.d. documenti di primo grado (giustificativi), non ha restituito evidenze di irregolarità sotto il profilo della inerenza e della veridicità delle poste.

2.5. Alla luce delle osservazioni che precedono – precisato che il presente giudizio non attiene alla regolarità complessiva dei comportamenti sottostanti agli atti sottoposti a controllo (i quali potranno essere eventualmente valutati dalle competenti sedi) – il Collegio ritiene che il rendiconto presentato risulta nel complesso idoneo a conferire sufficiente rappresentazione dei fatti di gestione relativi al periodo considerato, in conformità ai principi generali della contabilità pubblica e ai parametri normativi specificati, al di là di altri tipi di sindacato esplicabili in diverse sedi.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio

DICHIARA

la regolarità del rendiconto relativo all'esercizio 2021 del Gruppo consiliare "Lista Civica Zingaretti Presidente";

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 nella Camera di consiglio "da remoto" del 16 marzo 2022.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

Francesco SUCAMELI

IL PRESIDENTE

Roberto BENEDETTI

Depositata in Segreteria il 30 marzo 2022

IL FUNZIONARIO PREPOSTO AL SERVIZIO DI SUPPORTO

Aurelio CRISTALLO