



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

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Carla SERBASSI	Consigliere;
Ottavio CALEO	Referendario;
Marinella COLUCCI	Referendario;
Giuseppe LUCARINI	Referendario (relatore).

nella camera di consiglio del'11 giugno 2020, svolta in remoto ex art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

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

VISTA la 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 Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

VISTO il decreto - legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e, in particolare, l'art. 1, commi 9 - 12 e l'art. 2, comma 1, lett. g) ed h);

VISTO il D.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato nella G.U. n. 28 del 2.2.2013 (d'ora innanzi DPCM), che ha recepito, ai sensi dell'art. 1, comma 9, D.L. n. 174/2012, le linee guida sul rendiconto di esercizio annuale dei Gruppi consiliari dei Consigli regionali approvate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 6 dicembre 2012;

VISTA la Legge regionale 28 giugno 2013, n. 4, recante *“disposizioni urgenti di adeguamento all'art. 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”*;

VISTI il Regolamento dei lavori del Consiglio regionale, approvato con deliberazione n. 62 del 4 luglio 2001, il Regolamento di organizzazione del Consiglio regionale, approvato con deliberazione U.P. n. 3 del 29 gennaio 2003 nonché il regolamento di contabilità del Consiglio regionale, approvato con deliberazione n. 169 del 18 novembre 1981, tutti con le successive modificazioni e integrazioni;

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”*;

VISTA la sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014;

VISTA la propria deliberazione n. 6/2017/INPR, recante *“linee di indirizzo in materia di controllo dei Rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Lazio”*;

VISTA la nota del Presidente del Consiglio regionale del Lazio prot. n. 1110/SP/2020 del 26 febbraio 2020, trasmessa in data 28.02.2020 e acquisita in pari dati al prot. C.d.c. n. 1373, con cui è stato trasmesso il rendiconto dell'esercizio finanziario 2019, nonché gli atti e i documenti ad esso allegati del Gruppo consiliare "Movimento 5 Stelle Lazio", sottoscritto dal Presidente del Gruppo ai sensi dell'art. 1, comma 10, del D.L. n. 174/2012 unitamente alla relazione sul rendiconto 2019;

VISTO il decreto del Presidente di Sezione del 2 marzo 2020, con cui sono state assegnate le istruttorie sui rendiconti pervenuti ai Magistrati della Sezione;

VISTA la deliberazione istruttoria n. 28/2020/FRG dell'8 maggio 2020, trasmessa con PEC di pari data al Presidente del Consiglio regionale unitamente alle schede istruttorie ad essa allegate, relative a ciascun Gruppo consiliare, con cui questa Sezione ha richiesto la regolarizzazione dei rendiconti trasmessi, assegnando a tal fine il termine del 1° giugno 2020 ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1, comma 11, del D.L. n. 174/2012;

VISTA la nota prot. n. 8243 del 29.05.2020 - trasmessa con PEC dell'1.06.2020 e acquisita in pari data al prot. C.d.c. n. 3431 - con cui il Presidente del Consiglio regionale ha trasmesso a questa Sezione, ai fini della regolarizzazione dei Rendiconti dei Gruppi consiliari, le documentazioni fornite dai Presidenti di ciascun Gruppo a riscontro di quanto richiesto nelle menzionate schede allegate alla deliberazione n. 28/2020/FRG;

VISTI i decreti - legge n. 11, 18 e 23/2020, recanti misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID 19 e, in particolare, le norme relative alla sospensione del decorso dei termini dal 9 marzo al 15 maggio 2020 e quelle introduttive delle camere di consiglio in modalità telematica e in remoto;

VISTA l'ordinanza n. 14 dell'8 giugno 2020 con cui il Presidente, per le ragioni sovra esposte, ha convocato la Sezione per un'Adunanza da svolgersi mediante collegamento da remoto (attraverso lo strumento di comunicazione in uso alla Corte dei conti) in data 11 giugno 2020;

DATO ATTO che, per effetto del combinato disposto dell'art. 83, comma 2, e dell'art. 85 comma 1, del D.L. n. 18/2020, il termine, fissato dal D.L. n. 174/2012, per l'espletamento da parte della Corte dei conti dell'esame dei rendiconti dei Gruppi consiliari ricade nella sospensione dei termini processuali prevista dallo stesso art. 83, comma 2,

per il periodo dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020, successivamente prorogata fino all'11 maggio 2020 dall'art. 36, comma 1 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 (conv. dalla legge 5 giugno 2020, n. 40);

UDITO il relatore, Referendario 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 annualmente, 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.

2. 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.).

3. RENDICONTO 2019 DEL GRUPPO CONSILIARE “Movimento 5 stelle Lazio”

Il 28.02.2020 è pervenuto a questa Sezione il rendiconto del Gruppo consiliare “Movimento 5 Stelle Lazio”, composto da 10 Consiglieri e relativo all'esercizio 2019, XI° legislatura, trasmesso a questa Sezione con nota del Presidente del Consiglio regionale del Lazio prot. n. 1110/SP del 26.02.2020, unitamente alla relativa documentazione, entro i 60 giorni dalla chiusura dell'esercizio, ai sensi dell'art. 1, comma 10, del D.L. n. 174/2012.

Al rendiconto, sottoscritto dal Presidente del Gruppo in data 11.02.2020, che attesta la veridicità e correttezza delle spese sostenute nell'esercizio 2019 e analiticamente elencate ai sensi del comma 2, art. 2 dell'Allegato 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”, poiché il Gruppo ha esercitato l'opzione di non avvalersi del personale del Consiglio regionale, con conseguente possibilità di procedere all'assunzione diretta di altro personale, secondo quanto previsto dall'art. 14 del regolamento di organizzazione del Consiglio regionale.

3.1 SITUAZIONE FINANZIARIA ESPOSTA NEL RENDICONTO 2019

La tabella che segue rappresenta il rendiconto trasmesso a questa Sezione:

ENTRATE DISPONIBILI NELL'ESERCIZIO		Importi
1	Fondi trasferiti per spese di funzionamento	95.827,02
2	Fondi trasferiti per spese di personale	648.202,68
3	Altre entrate	2.768,42
4	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di funzionamento	316,49
5	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di personale	201.335,35
TOTALE ENTRATE		948.449,96
USCITE PAGATE NELL'ESERCIZIO		Importi
1	Spese per il personale sostenute dal gruppo	229.833,55
2	Versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale	132.993,80
3	Rimborso spese per missioni e trasferte del personale del gruppo	0,00
4	Spese per acquisto buoni pasto del personale del gruppo	6.916,00
5	Spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici e altre spese di comunicazione, anche web	1.922,11
6	Spese consulenze, studi e incarichi	94.969,47
7	Spese postali e telegrafiche	0,00
8	Spese telefoniche e di trasmissione dati	271,50
9	Spese di cancelleria e stampati	92,74
10	Spese per duplicazione e stampa	0,00
11	Spese per libri, riviste, pubblicazioni e quotidiani	2.339,75
12	Spese per attività promozionali, di rappresentanza, convegni e attività di aggiornamento	3.224,40
13	Spese per l'acquisto o il noleggio di cellulari per il gruppo	853,16
14	Spese per l'acquisto o il noleggio di dotazioni informatiche e di ufficio	1.980,91
15	Spese logistiche (affitto sale riunioni, attrezzature e altri servizi logistici e ausiliari)	0,00
16	Altre spese	1.305,53
TOTALE USCITE		476.702,92
SITUAZIONE FINANZIARIA EFFETTIVA ALLA CHIUSURA DELL'ESERCIZIO		Importi
Fondo iniziale di cassa per spese di funzionamento		316,49
Fondo iniziale di cassa per spese di personale		201.335,35
Entrate riscosse nell'esercizio		746.798,12
Uscite pagate nell'esercizio		476.702,92
Fondo di cassa finale per spese di funzionamento		-10.816,06
Fondo di cassa finale per spese di personale		482.563,10

Entrate disponibili nell'esercizio

I "fondi trasferiti per spese di funzionamento" sono la risultante della quota mensile spettante al Gruppo, calcolata dal Consiglio regionale sulla base della popolazione residente nel Lazio e del numero di consiglieri.

Nel modello di rendiconto, alla voce n.1 "Fondi trasferiti per spese di funzionamento" della sezione "Entrate disponibili nell'esercizio" è stato indicato l'importo di € 95.827,02, corrispondente alla somma trasferita dal Consiglio regionale nel periodo gennaio - dicembre 2019.

Nella documentazione allegata al rendiconto 2019 sono stati trasmessi n. 11 mandati di pagamento, per come rappresentato nella tabella che segue:

Assegnazione risorse pere spese di funzionamento (Art.11 della L.r. n.4/2013)		
N. mandato	Data	Importo
109	13/2/2019	15.958,92
319	25/3/2019	7.979,46
598	19/04/2019	7.979,46
843	27/05/2019	7.979,46
1022	19/06/2019	7.979,46
1207	11/07/2019	7.979,46
1398	07/08/2019	7.979,46
1624	19/09/2019	7.979,46
1877	10/10/2019	7.979,46
2272	02/11/2019	8.016,21
2421	16/12/2019	8.016,21
TOTALE		95.827,02

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gruppo consiliare

I riscontri effettuati sulle entrate per "Spese di funzionamento", per come rendicontato dal Gruppo consiliare, mostrano una coincidenza con gli importi indicati negli 11 mandati di pagamento emessi dal Consiglio regionale e con l'estratto del conto bancario intestato al Gruppo.

La voce "**Fondi trasferiti per spese di personale**" è rendicontata in entrata per € 648.202,68 e concilia con i mandati di pagamento allegati al rendiconto e le risultanze dell'estratto conto bancario. La tabella che segue rappresenta il dettaglio dei 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
122	13/02/2019	108.033,78
332	25/03/2019	108.033,78
856	27/05/2019	108.033,78
1194	11/07/2019	108.033,78
1667	23/09/2019	54.016,89
1898	16/10/2019	54.016,89
2118	15/11/2019	54.016,89
2444	18/12/2019	54.016,89
TOTALE		648.202,68

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gruppo consiliare

Il **fondo cassa esercizi precedenti** presenta un importo di € 316,49 per le spese di funzionamento ed € 201.335,35 per le spese di personale e tali importi coincidono con gli omologhi esposti nel rendiconto rettificato 2018 alle voci "Fondo cassa finale per spese di funzionamento" e "Fondo cassa finale per spese di personale" (vd. SRC Lazio, deliberazione n. 29/2019/FRG). L'esame dell'estratto conto bancario conferma la correttezza della rendicontazione dei saldi di cassa pregressi.

Il totale dei trasferimenti 2019 ammonta a € 744.029,70 che, sommato ai due fondi cassa esercizi precedenti, fornisce "totale entrate 2019" di complessivi € 948.449,96.

Uscite pagate nell'esercizio

Il totale delle spese sostenute nell'esercizio è di € 476.702,92, indicate nelle voci 1 (€ 229.833,55), 2 (€ 132.993,80), 4 (€ 6.916,00), 5 (€ 1.922,11), **6 (€ 94.696,47)**, 8 (€ 271,50), 9 (€ 92,74), 11 (€ 2.339,75), 12 (€ 3.224,40), 13 (853,16), 14 (€ 1.980,91), 16 (€ 1.305,53).

Tutte le spese hanno ricevuto la preventiva autorizzazione del Presidente del Gruppo.

4. RILIEVI ISTRUTTORI E RICHIESTE DI REGOLARIZZAZIONE

Con deliberazione di questa Sezione n. 28/2020/FRG dell'8 maggio 2020, innanzi richiamata, è stata inviata al gruppo consiliare la scheda istruttoria n. 10 contenente rilievi e richieste di chiarimento e regolarizzazione di talune spese appostate nel rendiconto dell'esercizio 2019.

Quanto alla "spesa per il personale", venivano evidenziati i seguenti tre aspetti:

- A) in riferimento al rapporto di lavoro della sig.ra OMISSIS, preso atto del contratto di collaborazione trasmesso a questa Sezione, del *curriculum vitae* della stessa e dell'attestazione dell'11.2.2020 del Presidente del Gruppo consiliare circa la "regolare esecuzione delle prestazioni previste nel contratto e l'inerenza delle relative spese istituzionali del gruppo della sig.ra OMISSIS", si è chiesto:
- di fornire documenti idonei a dimostrare l'attività di consulenza effettivamente svolta, per come prevista dall'art. 2 del contratto di collaborazione coordinata e continuativa (ad es. redazione di pareri);
 - di fornire gli opportuni chiarimenti sulla congruenza tra il *curriculum* della menzionata collaboratrice e l'oggetto della consulenza affidatale, vertente in materia urbanistica (cfr. art. 2 contratto "consulente per lavori della Commissione speciale piani di zona");
- B) dichiarazione sostitutiva, nelle forme del DPR n. 445/2000, rilasciata dal Presidente del Gruppo, di utilizzo dei contributi erogati dal Consiglio regionale in conformità ai divieti previsti dall'art. 1, comma 3, lett. b) e c) dell'Allegato A al D.P.C.M. del 21 dicembre 2012;
- C) analogha dichiarazione attestante la presenza o meno di collaboratori e/o dipendenti aventi diritto al TFR, con indicazione dell'eventuale debito sorto a tale titolo nel 2019 e di come si è provveduto alla sua copertura finanziaria.

Quanto alle "spese di funzionamento", venivano evidenziati i seguenti aspetti:

- A) in riferimento al saldo negativo del "fondo di cassa finale per spese di funzionamento", indicato nel rendiconto in euro (-) 10.816,06, nel prendere atto delle motivazioni di tale risultato contenute nella relazione di accompagnamento al rendiconto 2019, veniva rilevato che l'accertamento, da parte della Sezione, di un saldo negativo al 31/12/2019, avrebbe comportato un saldo negativo di pari importo al 1.1.2020, con conseguente riduzione della capacità di "spesa di funzionamento" per l'esercizio in corso. Il Gruppo, in proposito, veniva invitato a formulare le osservazioni ritenute più opportune;
- B) in riferimento a due spese collegate a non meglio precisati "eventi" del 28.9.2019 e del 9.11.2019, veniva richiesta la trasmissione di ogni documento

idoneo a comprovare la riconducibilità di dette spese ad una o più delle pertinenti voci di uscita previste dal modello di rendiconto utilizzato;

C) in riferimento ad alcune delle uscite che compongono la voce n. 14 del rendiconto “spese per l’acquisto o il noleggio di dotazioni informatiche o d’ufficio”, è stato richiesto di produrre documenti e chiarimenti idonei a dimostrare la “stretta inerenza” con l’attività istituzionale del gruppo con le seguenti spese:

- € 900,00 IVA inc. per noleggio refrigeratore (canone annuo), precisando quale sia il luogo dove è collocato l’elettrodomestico e se analogo bene sia presente nella dotazione mobiliare presso la sede del Consiglio regionale, chiedendo sul punto una attestazione del Presidente del gruppo consiliare nelle forme del D.P.R. n. 445/2000;
- € 106,47 per ordine Amazon del 9.10.2019 per acquisto di prolunga, cavo e avvolgicavo;
- € 118,59 (autorizzata per € 115,12) per due ordini Amazon del 25.7.2019 per acquisto di un microfono per p.c. e un tablet;
- € 27,98 per ordine Amazon del 6.2.2019 per acquisto due set di pile “Duracell” e auricolari per cellulare;
- € 151,31 per ordine Amazon del 12.12.2018, addebitato su carta di credito del gruppo in data 17.2.2019, in riferimento a tutte le sei sottovoci di spesa, ad es. interfaccia “IRig” per € 35,00; bastone selfie per euro 19,99, fornendo ogni elemento utile a provare la stretta inerenza di tali spese con i fini istituzionali del Gruppo.

5. II RISCONTRO DEL GRUPPO CONSILIARE

Il 1° giugno 2020 è pervenuto a questa Sezione il riscontro del Gruppo consiliare, tempestivamente trasmesso per il tramite del Presidente del consiglio regionale.

Sono pervenuti, menzionati e allegati alla nota del Presidente del gruppo consiliare del 25.5.2020:

- n. 4 dichiarazioni nelle forme del D.P.R. n. 445/2000 (allegati n. 2, 3, 4 e 6);

- documentazione relativa all'effettivo contributo professionale della sig.ra OMISSIS nonché la sua esperienza connessa con l'incarico ricevuto dal Gruppo (allegati 5 e 5.1.);
- prospetto TFR dei dipendenti del Gruppo consiliare (allegato 6.1.);
- materiale relativo all'organizzazione di "eventi" inerenti l'attività politica (allegati 7 e 8).

6. VALUTAZIONI DELLA SEZIONE

Osserva preliminarmente la Sezione che la richiesta di dichiarazioni sostitutive "nelle forme" del D.P.R. n. 445/2000 ha il suo fondamento giuridico nella responsabilità penale in cui incorre il soggetto in caso di dichiarazioni false e sul conseguente affidamento, volto a semplificare l'azione amministrativa, che quanto dichiarato sia vero.

Tuttavia, la giurisprudenza afferma che la responsabilità penale si può configurare solo quando la dichiarazione sostituiva è resa - appunto - "nelle forme" del menzionato D.P.R. che, come noto, richiede l'utilizzo della formula prevista dall'art. 46 relativa alla consapevolezza del dichiarante delle conseguenze penali in caso di dichiarazioni false, oltre all'ulteriore elemento della allegazione, coeva alla dichiarazione sostitutiva, del documento di identità del dichiarante medesimo.

Solo in presenza di tali formalità, la dichiarazione sostitutiva è idonea a produrre gli effetti che l'ordinamento le attribuisce.

Tanto evidenziato, si osserva che le quattro dichiarazioni sostitutive presentate dal Presidente del Gruppo consiliare per la regolarizzazione di altrettante irregolarità, non risultano conformi a quanto previsto dalla normativa di riferimento, difettando degli elementi propri della dichiarazione sostitutiva, innanzi richiamati. Ne consegue che a tali "attestazioni" potrà essere riconosciuta un'efficacia probatoria diversa e inferiore rispetto a quella propria delle dichiarazioni sostitutive. Tuttavia, le peculiarità del caso concreto unitamente al generale principio di conservazione degli atti giuridici, inducono il Collegio a riconoscere un qualche rilievo alle "attestazioni" prodotte, ancorché non rese "nelle forme" previste dal D.P.R. n. 445/2000, come invece richiesto.

6.1. Spesa del personale

La documentazione trasmessa consente di ritenere regolarizzati due dei tre aspetti indicati nella scheda istruttoria n. 10, allegata alla deliberazione n. 28/2020/FRG di questa Sezione, in particolare i punti n. 2 e 3, cui si rinvia.

Al riguardo, può considerarsi regolarizzato l'aspetto relativo all'utilizzo dei fondi nel rispetto dei divieti previsti dall'art. 1, comma 3, lett. b) e c) dell'allegato A al DPCM 21 dicembre 2012 (punto n. 2 della scheda istruttoria).

Risulta inoltre chiarito e regolarizzato l'aspetto alla sussistenza di dipendenti e collaboratori aventi diritto al TFR, quantificato in euro 17.686,02 al 31.12.2019. E' stato inoltre precisato dal Presidente del Gruppo consiliare che *"detto importo è considerato accantonato nel saldo positivo del conto corrente bancario del gruppo consiliare"* (punto n. 3 della scheda istruttoria).

6.1.1. Non può invece considerarsi regolarizzato quanto rilevato al punto n. 1 della scheda istruttoria, in relazione al rapporto di collaborazione con la sig.ra OMISSIS.

In proposito, era stato chiesto di fornire documenti idonei a dimostrare l'attività di consulenza effettivamente svolta, ad esempio con la produzione di pareri. Inoltre, era stato chiesto di fornire chiarimenti sulla congruenza tra il *curriculum* della menzionata collaboratrice e l'oggetto della consulenza affidatole.

In sede di riscontro sono stati prodotti, in proposito, due documenti:

- *"relazione di sopralluogo del 3 marzo 2020"*, attestante un sopralluogo del Presidente del gruppo consiliare in una zona del Comune di Roma; il verbale risulta firmato anche dalla collaboratrice OMISSIS, oltre che dal Presidente del Gruppo consiliare.

È agevole osservare, al riguardo, che quanto prodotto attesta una attività che, oltre a non essere di consulenza, non ricade nell'esercizio 2019, oggetto del presente riscontro, circostanza che appare dirimente per ritenere non provata l'attività di consulenza svolta;

- *"verbale seduta del 13 giugno 2017 della commissione capitolina di indagine amministrativa sui piani di zona per l'edilizia economica e popolare"*.

Il documento si limita a provare che la sig.ra OMISSIS era presente a tale seduta, nel giugno 2017, in qualità di "cittadina" e che è intervenuta nel corso del dibattito riferendo fatti di cui era a conoscenza. Tale documento attesta, unicamente, l'interesse

della sig.ra OMISSIS per l'argomento oggetto del dibattito, relativo all'esecuzione di un determinato piano di zona.

Si evidenzia che la sig.ra OMISSIS è stata assunta dal gruppo consiliare con contratto di collaborazione coordinata e continuativa del 5 giugno 2019 avente efficacia dal 10.6.2019 al 31.12.2019 e la previsione di un compenso complessivo di euro 3.347,00 al netto delle ritenute fiscali e previdenziali.

L'oggetto del contratto è indicato all'articolo 2 dello stesso che prevede lo svolgimento delle seguenti attività: *“consulente per lavori della commissione speciale piani di zona ed ogni altra attività idonea al perseguimento degli scopi prefissati con il presente contratto”*.

Osserva il Collegio che l'attività di consulenza si estrinseca, tipicamente, con la redazione di pareri e, per questa ragione, viene affidata a esperti della materia, quale peraltro non risulta essere la collaboratrice in questione.

Il riscontro fornito dal Gruppo in sede di regolarizzazione dimostra che nessuna attività di consulenza è stata in realtà svolta o, comunque, provata e, pertanto, la spesa sostenuta a tale fine non può considerarsi regolare in quanto non riconducibile ad una finalità istituzionale del gruppo consiliare.

In proposito, la giurisprudenza contabile, nell'escludere la rimborsabilità di una spesa sostenuta da un Gruppo consiliare, ha affermato che *“con riguardo ai compensi corrisposti a titolo di consulenze mancano contratti scritti che consentano di capire quale fosse l'oggetto dei relativi rapporti, nonché qualsivoglia traccia documentale (predisposizione di testi e documentazione di supporto) delle attività consulenziali che sarebbero state effettuate. Non è pertanto possibile accertare quali siano state le prestazioni retribuite, ammesso che siano state effettivamente rese, e se fossero realmente effettuate a beneficio del gruppo consiliare”* (SGR Sardegna, sentenza n. 145/2020).

Osserva il Collegio che, in termini generali, l'onere della prova della inerenza della spesa alle finalità istituzionali del gruppo consiliare è posto a carico del Gruppo medesimo (che autorizza ed esegue la spesa) con l'eccezione di alcune spese che, per la loro intrinseca natura, si presumono inerenti ai fini istituzionali dei Gruppi, come ad esempio ritenuto per le cd. spese di cancelleria, purché di ammontare ragionevole

e proporzionato, secondo il generale criterio della sobrietà finanziaria enunciato in giurisprudenza nella presente materia (cfr. SS.RR. n. 29/2014/EL, cit.).

Nel caso di specie, non risulta assolto il menzionato onere probatorio, con conseguente irregolarità della spesa in esame.

Si precisa che la spesa effettivamente sostenuta dal Gruppo consiliare nell'esercizio 2019, a titolo di retribuzione della collaboratrice OMISSIS, ammonta ad euro 2.847,00, per come ricostruita dagli Uffici della Sezione sulla base della documentazione istruttoria in atti.

A questa spesa si aggiunge quella, strettamente connessa, sostenuta per il pagamento degli oneri fiscali e previdenziali. La Sezione, tuttavia, non dispone di elementi sufficienti per quantificare, con esattezza, la consistenza di tali oneri e, pertanto, ne rimette la qualificazione al Gruppo, con richiesta di successiva trasmissione del conteggio a questa Sezione.

In conclusione, l'insieme delle spese qui menzionate (€ 2.847,00 + oneri fiscali e previdenziali da quantificare dal Gruppo) è dichiarato irregolare.

6.2. Spese di funzionamento

In riferimento al saldo negativo al 31.12.2019 del "fondo cassa finale per spese di funzionamento (punto n. 1, scheda istruttoria n. 10), in sede di controdeduzioni, con dichiarazione del 25.5.2020 a firma del Presidente del gruppo, viene riferito che "in merito alle spese di funzionamento, al fine di riconciliare il saldo negativo pari a euro 10.816,06, il Gruppo ha ridotto la capacità di spesa sin dal primo rilievo della Corte dei conti dei primi mesi dell'anno 2020, avendo così recuperato il flusso finanziario attraverso i fondi regionali ricevuti e che tale limitazione sarà tenuta in considerazione per tutto l'anno 2020 con l'intento di ripristinare un saldo positivo del medesimo fondo cassa alla data del 31.12.2020".

Si osserva, in proposito, che sino alla deliberazione di questa Sezione n. 29/2019/FRG, relativa al controllo sul rendiconto 2018 del medesimo gruppo consiliare, lo stesso contabilizzava la spesa per consulenze non nella voce n. 6 del modello standard di rendiconto (spese consulenze, studi e incarichi) ma nella voce n. 1, relativa a "spese per il personale sostenute dal gruppo".

Solo a seguito della menzionata deliberazione n. 29/2019 la spesa per consulenze è stata ricondotta alla voce di spesa n. 6 del modello di rendiconto, qualificata in giurisprudenza come “spesa di funzionamento” e non come “spesa per il personale” (cfr., in proposito, SRC per la Basilicata, n. 26/2020/FRG e SRC Calabria, n. 55/2018, che inquadrano la spesa per consulenze nella spesa di funzionamento di cui punto n. 6 del modello di rendiconto).

Osserva la Sezione che i fondi che il Consiglio regionale mette a disposizione dei gruppi consiliari sono rappresentati da quello relativo alle spese di funzionamento e da quello - solo eventuale - relativo alle spese del personale.

Le descritte risorse hanno una destinazione vincolata e non possono essere utilizzate in modo promiscuo, rappresentando altrettanti limiti di spesa posti a tutela dell’equilibrio del bilancio regionale, introdotti anche al fine di conformare la gestione finanziaria dei Gruppi consiliari ad un sano criterio di sobrietà finanziaria, come opportunamente affermato dalle SSRR nella sentenza n. 24/2014, tale infatti essendo la *ratio* giustificatrice dell’introduzione del presente controllo con il D.L. n. 174 del 2012.

Tanto premesso, la Sezione ritiene che il saldo negativo, nel caso di specie, non rappresenti una irregolarità che determina conseguenze restitutorie immediate. Si tratta, semplicemente, di un saldo negativo al 31.12.2019 che è nell’interesse del Gruppo consiliare riportare in attivo prima della conclusione della legislatura, quando l’eventuale saldo negativo dovrà essere rimborsato al bilancio del Consiglio regionale.

Si tratta, in altre parole, di un saldo negativo che “resta a carico del Gruppo consiliare”, come recentemente affermato dalla giurisprudenza contabile in fattispecie analoga in cui, nell’accertare lo sfioramento del tetto alla spesa di funzionamento, è stato affermato, appunto, che il saldo negativo rimane a carico del Gruppo, senza una immediata implicazione restitutoria (cfr. SRC Basilicata n. 26/2020/FRG).

La Sezione, pertanto, prende atto del richiamato saldo negativo senza che ciò determini, allo stato, una obbligazione restitutoria.

6.2.1. Per le spese indicate al punto n. 2 della scheda istruttoria n. 10, il Gruppo le ha regolarizzate, avendo prodotto documenti idonei a provare l’inerenza delle stesse con

l'attività istituzionale del gruppo consiliare. In particolare, sono state prodotte locandine degli eventi per i quali era stata sostenuta la spesa e, dalle stesse, si desume l'inerenza della spesa e la conseguente sua regolarità.

6.2.2. Per le spese indicate al punto 2 (*rectius*, 3) della menzionata scheda istruttoria - cui si rinvia - relative alla voce n. 14 del modello di rendiconto "*spese per l'acquisto o noleggio di dotazioni informatiche o d'ufficio*", in sede di regolarizzazione il Presidente del Gruppo consiliare ha prodotto una dichiarazione in cui afferma che:

"- la fattura n. 810/S del 23.1.2019 di euro 900,00 (IVA inc) si riferisce al noleggio di un erogatore di acqua refrigerata allacciato alla rete idrica della palazzina M, piano T del Consiglio regionale presso via della Pisana n. 1301, sede totalmente occupata da collaboratori e dipendenti del Gruppo consiliare Movimento 5 Stelle e ove non sussistono analoghe dotazioni mobiliari ...".

- le fatture per acquisti di attrezzatura professionale tramite Amazon di cui si fa riferimento al punto 2, sono riferibili all'operatività del personale dipendente dell'ufficio comunicazione che svolge con professionalità la propria mansione volta alla creazione di contenuti di promozione politica del Gruppo e la loro diffusione".

La Sezione, preso atto dei chiarimenti forniti per la regolarizzazione delle voci di spesa in esame, osserva quanto segue.

La riferita circostanza secondo cui un intero piano della palazzina "M" del Consiglio regionale sia interamente occupata da personale del Gruppo consiliare dichiarante, unitamente a quella secondo cui non sussistono analoghe dotazioni mobiliari, induce a ritenere che la spesa possa considerarsi, nel caso di specie, inerente con le finalità istituzionali del gruppo, alla stregua di dotazione che rappresenta un necessario presupposto per lo svolgimento della quotidiana attività lavorativa.

Tenuto conto di tali peculiarità, la spesa in questione può quindi considerarsi regolare.

6.2.2.1. Quanto alle ulteriori spese, la dichiarazione innanzi riportata (secondo cui i quattro acquisti su Amazon avrebbero ad oggetto attrezzatura professionale per l'operatività del personale dipendente dell'ufficio di comunicazione) appare eccessivamente generica poiché riferita a quattro acquisti cumulativi - per complessivi €

404,26 - di una pluralità di beni tra loro eterogenei (prolunga, microfono, tablet, auricolari, interfaccia per chitarra "IRig", bastone selfie, ecc.) e di non immediata riconducibilità alle finalità istituzionali di un Gruppo consiliare.

La richiamata dichiarazione, pertanto, può essere ritenuta sufficiente, nonostante la sua genericità, a regolarizzare una parte di tali spese, quelle che attengono a beni di più intuitivo utilizzo per il personale di un "ufficio di comunicazione" di un Gruppo consiliare (cavi, prolunghe, ecc.).

Per altre spese invece - non a caso espressamente evidenziate nella richiesta di regolarizzazione - la genericità della dichiarazione non consente di ritenere provata l'inerenza della spesa con l'attività istituzionale del Gruppo consiliare.

Il riferimento, in particolare, è alla spesa di € 35,00 per l'acquisto di un interfaccia per chitarra "IRig", di cui sfugge a questa Sezione - in difetto dei chiarimenti pur richiesti - cosa sia e a cosa serva esattamente, elementi conoscitivi necessari per consentire alla Corte di effettuare la valutazione di inerenza della spesa con le finalità istituzionali del Gruppo consiliare.

Analogamente è a dirsi per la spesa di € 19,90 sostenuta per l'acquisto di un bastone selfie, la cui inerenza ai fini istituzionali, in difetto di specifiche informazioni da parte del Gruppo, non può essere valutata o comunque ritenuta sussistente.

Ne consegue pertanto il mancato assolvimento, da parte del Gruppo consiliare, dell'onere della prova dell'inerenza di queste spese alla sua attività istituzionale e, quindi, la non regolarità delle stesse per complessivi euro € 54,99 (35,00 + 19,99).

P.Q.M.

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

DICHIARA

la regolarità del rendiconto del Gruppo consiliare "Movimento 5 Stelle Lazio" esercizio finanziario 2019, ad eccezione delle seguenti spese:

- euro 2.847,00 (euro duemilaottocentoquarantasette/00) oltre agli oneri fiscali e previdenziali secondo quanto indicato in parte motiva;
- euro 54,99 (euro cinquantaquattro/00).

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, al Presidente del Consiglio regionale del Lazio, ai sensi dell'articolo 1, comma 10 del richiamato D.L. n. 174/2012, anche ai fini della pubblicazione sul sito istituzionale e, per conoscenza, al Presidente della Regione Lazio.

Così deliberato in Roma nella camera di consiglio da remoto dell'11 giugno 2020.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

Giuseppe Lucarini



LUCARINI
GIUSEPPE
CORTE DEI
CONTI
18.06.2020
08:49:15 CEST

IL PRESIDENTE

Roberto Benedetti



BENEDETTI
ROBERTO
CORTE DEI
CONTI
18.06.2020
09:22:59 CEST

Depositata in segreteria il 18 giugno 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Aurelio Cristallo



AURELIO
CRISTALLO
CORTE DEI
CONTI
18.06.2020
09:57:50 UTC