



Pronuncia n. 50/2022/FRG
Gruppo consiliare "Movimento 5 Stelle 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	Consigliera;
Mauro NORI	Consigliere;
Francesco SUCAMELI	Consigliere;
Ottavio CALEO	Referendario;
Marinella COLUCCI	Referendaria;
Giuseppe LUCARINI	Referendario relatore.

nella Camera di consiglio dell'11 aprile 2022,
ha assunto la seguente

PRONUNCIA DI ACCERTAMENTO

VISTI gli artt. 81, 97, 100 e 103 della Costituzione;

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

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle SS.RR. n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 e, in particolare, l'articolo 1, commi 9 - 12, e l'articolo 2, comma 1, lettere g) e h);

VISTO il DPCM 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 28 giugno 2013, n. 4, recante "Disposizioni urgenti di adeguamento all'articolo 2 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (...) 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;

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”;

VISTO l’art. 1, comma 5, del D.P.C.M. 21 dicembre 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”;

VISTO il decreto n. 4/2022 del 28 febbraio 2022, con cui il Presidente di Sezione ha assegnato ai magistrati della Sezione le istruttorie sui Rendiconti dei Gruppi consiliari dell’esercizio 2021;

VISTA la nota prot. n. 5022, trasmessa a questa Sezione il 28 febbraio 2022, acquisita in pari data al protocollo n. 1189, con cui il Presidente del Consiglio regionale ha trasmesso i rendiconti dei Gruppi consiliari per l’esercizio finanziario 2021, con la relativa documentazione allegata;

VISTO, in particolare, il rendiconto del Gruppo consiliare “Movimento 5 Stelle Lazio”, pervenuto con la citata nota del Presidente del Consiglio regionale del Lazio, acquisito al prot. C.d.c. n. 1197 del 28.2.2022;

VISTE le richieste di regolarizzazione e integrazione formulate con delibera istruttoria n. 29/2022/FRG del 16 marzo 2022, ai sensi dell’art. 1, comma 11, del d.l. 174/2012, con riguardo ai rendiconti dei Gruppi del Consiglio regionale del Lazio e, in particolare, le richieste relative al Gruppo consiliare “Movimento 5 Stelle Lazio”, da produrre entro il termine ivi fissato;

ESAMINATI i riscontri documentali integrativi trasmessi dal Presidente e legale rappresentante del Gruppo stesso (nota n. 7795 del 31 marzo 2022 e annessa documentazione, acquisita al prot. C.d.c. n. 2000 del 4 aprile 2022) nel rispetto del termine assegnato e per il tramite del Presidente del Consiglio Regionale (nota n. 8073 del 4 aprile 2022, acquisita in pari data con prot. C.d.c. n. 1995);

VISTA l'ordinanza n. 13 del 7 aprile 2022 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, 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 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 dicembre 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 al Consiglio regionale gli importi corrispondenti alle spese dichiarate irregolari.

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 dicembre 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 2021 del Gruppo consiliare “Movimento 5 stelle Lazio”

Nel corso dell’esercizio 2021, la consistenza numerica del Gruppo consiliare è diminuita di una unità (da 8 a 7 consiglieri) con conseguente riduzione dei trasferimenti in favore del Gruppo consiliare.

Il rendiconto 2021 è stato trasmesso a questa Sezione con nota del Presidente del Consiglio regionale prot. n. 5022 del 28 febbraio 2022, unitamente ai pertinenti allegati, entro i 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'Allegato A del D.P.C.M. del 21 dicembre 2012, 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 citato D.P.C.M. 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 regolamento di organizzazione del Consiglio regionale.

2.1. Situazione finanziaria esposta nel rendiconto 2021

Il prospetto che segue rappresenta il rendiconto trasmesso a questa Sezione in data 28 febbraio 2022:

RENDICONTO ANNUALE "MOVIMENTO 5 STELLE - XI legislatura		
ESERCIZIO FINANZIARIO 2021		
ENTRATE DISPONIBILI NELL'ESERCIZIO		Importi
1	Fondi trasferiti per spese di funzionamento	76.674,30
2	Fondi trasferiti per spese di personale	502.357,09
3	Altre entrate	0,00
4	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di funzionamento	33.222,91
5	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di personale	558.008,35
TOTALE ENTRATE		1.170.262,65
USCITE PAGATE NELL'ESERCIZIO		Importi
1	Spese per il personale sostenute dal gruppo	341.256,26
2	Versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale	208.425,49
3	Rimborso spese per missioni e trasferte del personale del gruppo	0,00
4	Spese per acquisto buoni pasto del personale del gruppo	864,50
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	22.868,09
7	Spese postali e telegrafiche	0,00
8	Spese telefoniche e di trasmissione dati	292,80
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	597,30
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	1.064,03
15	Spese logistiche (affitto sale riunioni, attrezzature e altri servizi logistici e ausiliari)	0,00
16	Altre spese	1.183,25
TOTALE USCITE		576.551,72

SITUAZIONE FINANZIARIA EFFETTIVA ALLA CHIUSURA DELL'ESERCIZIO	Importi
Fondo iniziale di cassa per spese di funzionamento	33.222,91
Fondo iniziale di cassa per spese di personale	558.008,35
Entrate riscosse nell'esercizio	579.031,39
Uscite pagate nell'esercizio	576.551,72
Fondo di cassa finale per spese di funzionamento	83.891,74
Fondo di cassa finale per spese di personale	509.819,19

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 “**Fondi trasferiti per spese di funzionamento**” della sezione “Entrate disponibili nell'esercizio” è stato indicato l'importo di € 76.674,30, corrispondente alla somma trasferita dal Consiglio regionale nel periodo gennaio - dicembre 2021.

In allegato al rendiconto sono stati trasmessi n. 9 mandati di pagamento, per come rappresentato nella tabella seguente:

Assegnazione risorse per spese di funzionamento (Art.11 della l.r. n.4/2013)		
N. mandato	Data	Importo
448	01/02/2021	13.103,87
997	08/03/2021	6.551,93
1568	02/04/2021	6.551,93
2084	03/05/2021	6.551,93
2646	08/06/2021	6.551,93
3175	21/07/2021	13.208,08
3685	23/09/2021	6.604,04
4261	22/10/2021	11.700,38
5276	06/12/2021	5.850,21
TOTALE		76.674,30

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 nei nove 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 € 502.357,09 e 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 nove 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
459	01/02/2021	86.427,03
1008	08/03/2021	43.213,51
1557	02/04/2021	43.213,51
2095	03/05/2021	43.213,51
2635	08/06/2021	43.213,51
3185	21/07/2021	86.427,02
3695	23/09/2021	43.213,51
4271	22/10/2021	75.623,64
5286	06/12/2021	37.811,85
TOTALE		502.357,09

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gruppo consiliare

Il **fondo cassa esercizi precedenti** presenta un importo di € 33.222,91 per le “spese di funzionamento” ed € 558.008,35 per “spese di personale”, importi che coincidono con gli omologhi saldi esposti nel rendiconto 2020 alle voci “Fondo cassa finale per spese di funzionamento” e “Fondo cassa finale per spese di personale” (vd. SRC Lazio, deliberazione n. 39/2021/FRG). L’esame dell’estratto conto bancario conferma la correttezza della rendicontazione dei saldi di cassa pregressi.

Il totale delle risorse trasferite al Gruppo, nell’esercizio 2021, ammonta ad € 579.031,39 che, sommato ai due fondi cassa degli esercizi precedenti fornisce un “totale entrate 2020” pari a complessivi € 1.170.262,65.

Uscite pagate nell’esercizio

Il totale delle spese sostenute nell’esercizio è di € 576.551,72, indicate nelle voci 1 (€ 341.256,26), 2 (€ 208.425,49), 4 (€ 864,50), 6 (€ 22.868,09), 8 (€ 292,80), 12 (€ 597,30), 14 (€ 1.064,03) e 16 (€ 1.183,25). Le altre voci di spesa del modello di rendiconto di cui al DPCM del 21 dicembre 2012 risultano pari a zero. E’ inoltre presente, in atti, l’attestazione del Presidente del Gruppo circa la “veridicità e correttezza” delle spese sostenute dal Gruppo nel corso dell’esercizio finanziario 2021.

L'istruttoria svolta ha consentito di accertare l'inerenza delle spese effettuate con i fini istituzionali del Gruppo consiliare, con la sola eccezione di una spesa, di modesto importo che, dalla documentazione trasmessa, non risultava *prima facie* riconducibile ai fini istituzionali del Gruppo.

3. Rilievi istruttori e richieste di regolarizzazione

Pertanto, con deliberazione n. 29/2022/FRG del 16 marzo 2022 è stata trasmessa la "scheda istruttoria" n. 5 contenente i rilievi e la connessa richiesta di regolarizzazione, per come di seguito indicato:

In riferimento alla voce U12 "*Spese per attività promozionali, di rappresentanza, convegni e attività di aggiornamento*", pari a complessivi € 597,30, si è chiesto di chiarire l'inerenza con le finalità istituzionali della spesa di € 168,50 sostenuta per il soggiorno di due notti (dal 24 al 26 novembre 2021) presso un hotel, fornendo idonea documentazione a supporto.

In sede di riscontro, il Gruppo consiliare ha riferito che "*le spese, oggetto di chiarimento, sono state effettuate in occasione della partecipazione della dipendente Omissis alla Fiera BMTA di Paestum per le attività in programma della Consigliera Omissis (...)*". E' stata inoltre allegata la locandina dell'evento, comprensiva delle giornate del 25 e 26 novembre 2021.

Dall'esame della documentazione acquisita si osserva che la spesa in esame, relativa al soggiorno in albergo per due notti di una dipendente del gruppo consiliare, può ritenersi regolare, in quanto collegata all'attività del Gruppo consiliare.

Resta ferma la regolarità, allo stato degli atti, delle ulteriori spese sostenute dal Gruppo consiliare nell'esercizio 2021.

P.Q.M.

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

DICHIARA

regolare il rendiconto 2021 del Gruppo consiliare "Movimento 5 Stelle Lazio".

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione 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 11 aprile 2022.

Il Magistrato estensore

Giuseppe Lucarini

Il Presidente

Roberto Benedetti

Depositata in segreteria il 13 aprile 2022

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Aurelio Cristallo