



Deliberazione n. 36/2020/FRG
Gruppo consiliare Liberi e Uguali nel Lazio
Rend. 2019 - XI^a Legislatura

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

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

nella Camera di consiglio dell'11 giugno 2020, svolta in modalità da 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

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il 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 regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazioni delle medesime Sezioni Riunite n. 2/DEL/2003 e n. 1/DEL/2004, rispettivamente in data 3 luglio 2003 e 17 dicembre 2004, nonché con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 e successivo provvedimento in data 24 giugno 2011, pubblicato in G.U.R.I. n. 153 del 4 luglio 2011;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento della

Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e, in particolare, l'art. 7, comma 7;

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 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 approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali;

Vista la legge regionale statutaria 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 regionale 18 febbraio 2002, n. 6, e successive modificazioni e integrazioni, recante *“Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza e al personale regionale”*;

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”*;

Visti il regolamento del Consiglio regionale del Lazio, approvato con deliberazione 4 luglio 2001, n. 62; il regolamento di organizzazione del Consiglio regionale, approvato con deliberazione 29 gennaio 2003, n. 3; il regolamento di contabilità del predetto organo, approvato con deliberazione 18 novembre 1981, n. 169, nonché il regolamento sulle spese di missione dei Consiglieri regionali, approvato con deliberazione 23 luglio 2013, n. 49, tutti con le successive modificazioni e integrazioni;

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

Vista la nota n. 1110/SP/2020 del 26 febbraio 2020, acquisita al protocollo della Sezione in data 28 febbraio 2020 con il n. 1373, con la quale il Presidente del Consiglio regionale del Lazio ha trasmesso n. 13 rendiconti dei Gruppi consiliari per l'esercizio finanziario 2019, riferiti alla XI^a Legislatura, con la relativa documentazione allegata;

Visti, in particolare, il rendiconto delle spese sostenute nell'esercizio 2019 dal Gruppo consiliare "*Liberi e Uguali nel Lazio*" e la documentazione a corredo, pervenuti con la citata nota del 26 febbraio 2020 del Presidente del Consiglio regionale del Lazio;

Viste le richieste di regolarizzazione e integrazione formulate con delibera istruttoria n. 28/2020/FRG dell'8 maggio 2020, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174/2012, con riguardo ai rendiconti dei Gruppi del Consiglio regionale del Lazio e, in particolare, le richieste relative al Gruppo consiliare "*Liberi e Uguali nel Lazio*", da produrre entro il termine ivi fissato del 1° giugno 2020;

Esaminati i riscontri documentali integrativi prodotti dal Presidente e legale rappresentante del Gruppo stesso (nota n. 8341 del 27 maggio 2020 e annessa documentazione, acquisita al prot. Cdc n. 3447 del 1° giugno 2020) nel rispetto del termine assegnato e per il tramite del Presidente del Consiglio Regionale (nota n. 8458 del 29 maggio 2020, acquisita al prot. Cdc n. 3431 del 1° giugno 2020);

Vista l'ordinanza n. 14 dell'8 giugno 2020 con la quale il Presidente, per le ragioni sopra esposte, ha convocato la Sezione per un'Adunanza da svolgersi mediante collegamento da remoto (per mezzo di strumento di comunicazione in uso nei sistemi informativi della Corte dei conti) in data 11 giugno 2020;

Ritenuta la legittimità delle adunanze da remoto *ex art. 85, comma 3, lett. e)* del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (conv. dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), emergenza epidemiologica COVID-19, ai fini dello svolgimento della presente attività di controllo;

Richiamato, inoltre, l'art. 84, comma 6 dello stesso d.l. n. 18/2020 secondo cui "*Il giudice delibera in camera di consiglio, se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto. Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge*", nonché l'art. 85, comma 1, dello stesso decreto in forza del quale "*le disposizioni di cui agli articoli 83 e 84 si applicano, in quanto compatibili e non contrastanti con le disposizioni recate dal presente articolo, a tutte le funzioni della Corte dei conti*";

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);

Visto il decreto n. 139 del 3 aprile 2020 del Presidente della Corte dei conti, recante *“Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020”*;

Visto il decreto n. 153 del 18 maggio 2020 del Presidente della Corte dei conti recante *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle Camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

Udito il Magistrato relatore, dott. Roberto Benedetti;

RITENUTO IN FATTO

1. Con nota di accompagnamento protocollo regionale n. 1110/SP/2020 del 26 febbraio 2020, acquisita da questa Sezione regionale di controllo in data 28 febbraio 2020 con il prot. n. 1373, il Presidente del Consiglio regionale del Lazio, ai fini della pronuncia di regolarità ai sensi dell'articolo 1, commi 10 e seguenti, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, ha trasmesso, fra l'altro, il rendiconto del Gruppo consiliare *“Liberi e Uguali nel Lazio”* relativo all'esercizio 2019, XI legislatura, corredato della pertinente documentazione.

2. All'esito della prima attività istruttoria compiuta, con delibera n. 28/2020/FRG dell'8 maggio 2020, questa Sezione ha rivolto al Gruppo consiliare, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174/2012, delle richieste di regolarizzazione e/o integrazioni documentali concernenti: a) le esatte mansioni affidate e svolte dai due dipendenti, attesa la genericità dei relativi contratti di lavoro stipulati; b) le quietanze di versamento delle ritenute fiscali e previdenziali; c) spiegazioni su bonifici effettuati a favore di un dipendente in più occasioni, per complessivi euro 10.036,00, e da questi restituiti in più riprese per un importo complessivamente corrispondente; d)

chiarimenti sull'utilizzo di un unico conto corrente bancario per la gestione di entrambe le tipologie di finanziamento (personale e funzionamento).

3. A riscontro della richiesta, è pervenuta risposta (nota n. 8341 del 27 maggio 2020 e annessa documentazione, acquisite al prot. Cdc n. 3447 del 1° giugno 2020) che ha solo parzialmente soddisfatto le richieste formulate, nonostante una successiva ulteriore integrazione documentale, limitatamente ai punti sub a) e b), mentre l'aspetto segnalato sub c) è rimasto ancora controverso e l'utilizzo di un unico conto corrente bancario giustificato dal contenimento dei relativi costi.

Con specifico riferimento ai bonifici effettuati a favore del dipendente (rilievo sub c), in assenza di idonea documentazione a supporto (autorizzazione presidenziale, contratto, lettera di incarico, fatture, etc.), poi restituiti, il legale rappresentante del Gruppo consiliare non ha ritenuto di allegare altra documentazione a corredo, limitandosi esclusivamente a dichiarare che: *“con riferimento alla richiesta di fornire la documentazione mancante riguardo gli importi erroneamente bonificati si evidenzia che il soggetto incaricato ai pagamenti ha erroneamente effettuato bonifici per fatture proprie, provvedendo in autonomia al corretto ristoro delle somme erroneamente versate tramite bonifici a restituzione”*.

La dichiarazione così resa dal Capogruppo, in carenza di oggettivi riscontri, lascia spazio a notevoli perplessità circa il rapporto esistente tra il percettore delle somme ed il Gruppo consiliare e sulla regolarità di quanto avvenuto.

A ciò si aggiunga che dalla dichiarazione testualmente riportata (*“... si evidenzia che il soggetto incaricato ai pagamenti ha erroneamente effettuato bonifici per fatture proprie...”*) emerge che l'interessato ha più volte provveduto in piena autonomia alla gestione dei pagamenti, libertà che gli ha permesso di autoliquidarsi, con risorse *pubbliche*, assegnate al Gruppo per lo svolgimento di fini istituzionali, il pagamento di *“fatture proprie”*.

La restituzione delle somme, ancorché (stando alle dichiarazioni rese) avvenuta *“in autonomia”* da parte del percipiente, non è stata tempestiva ed in unica soluzione, bensì in sei momenti diversi con altrettanti bonifici, di cui l'ultimo avvenuto nel gennaio 2020; da quanto risulta in atti, i tempi di restituzione rispetto all'indebita percezione sono variati da un minimo di un mese a sei mesi.

Altro aspetto di criticità più volte rilevato, infine, concerne numerosi anticipi erogati ai dipendenti, molto tempo prima che la prestazione lavorativa fosse effettivamente svolta dagli stessi (per un solo dipendente sono registrate ben diciassette (17) anticipazioni stipendiali sulle trentuno (31) operazioni complessive di versamenti stipendiali di vario importo, effettuati in suo favore).

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, prevede che ciascun Gruppo consiliare costituito nell'ambito dei Consigli regionali approvi un rendiconto di esercizio annuale omogeneamente strutturato al fine di assicurare la uniforme e corretta rilevazione dei fatti di gestione, nonché la regolare tenuta della contabilità. Tale rendiconto, a mente della vigente disciplina, deve essere corredato della documentazione integrativa di natura contabile ed extracontabile necessaria per l'effettuazione delle verifiche di competenza spettanti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, così come delineate dal D.P.C.M. 21 dicembre 2012 recante *"Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali"*.

La trasmissione dei rendiconti - che devono evidenziare, in apposite voci, le risorse trasferite al Gruppo dal Consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento nonché delle misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti eseguiti - deve essere effettuata, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, per il tramite del Presidente del Consiglio regionale, alla Sezione regionale di controllo territorialmente competente, la quale è chiamata a pronunciarsi con apposita deliberazione entro trenta giorni dalla ricezione sulla regolarità degli stessi.

Qualora la Sezione regionale di controllo riscontri nello svolgimento delle proprie attività di verifica che il rendiconto di esercizio del Gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non siano conformi, anche sotto il profilo della completezza, alle prescrizioni stabilite, ne ordina la regolarizzazione con conseguente sospensione del termine di trenta giorni previsto per la pronuncia. La richiesta di regolarizzazione, trasmessa al Presidente del Consiglio regionale, va soddisfatta entro un termine fissato dalla Sezione stessa (termine, comunque, non

superiore a giorni trenta) e sospende il decorso del termine per la pronuncia della Sezione. Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale. La decadenza comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate.

La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono alla mancata trasmissione del rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 10, ovvero alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Alla luce di tali disposizioni si può affermare che la completa ed esatta compilazione del rendiconto, secondo il modello di redazione indicato dalle linee guida, costituisce parametro di valutazione della corretta rilevazione dei fatti di gestione e di regolare tenuta della contabilità, e che l'obbligo di restituzione delle somme ricevute consegua alla mancata trasmissione di quel modello.

La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014, sul punto, ha chiarito come tale obbligo discenda direttamente dal principio generale di contabilità pubblica che impone il *“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”*.

Con D.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato in G.U. n. 28 del 2 febbraio 2013, sono state recepite le *“Linee guida per l'approvazione del rendiconto di esercizio dei Gruppi dei Consigli regionali”*, adottate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (Conferenza Stato-Regioni), ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1, comma 9, del più volte richiamato D.L. 174/2012.

I contenuti di tali Linee guida rappresentano i parametri fondamentali per l'effettuazione del controllo assegnato alle Sezioni regionali della Corte dei conti e costituiscono, altresì, criterio di verifica della corretta rilevazione dei fatti di gestione da parte dei Gruppi consiliari nonché di valutazione della completezza della documentazione posta a corredo del rendiconto.

Con deliberazione n. 6/2017/INPR del 3 febbraio 2017 questa Sezione regionale di controllo ha, inoltre, definito le *“Linee di indirizzo in materia di controllo dei Rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Lazio”*, aventi valenza protratta nel tempo.

L’ambito di tale peculiare funzione di controllo è stato definito dalla Corte Costituzionale, anche con riferimento alle esigenze di *“armonizzazione nella redazione dei documenti contabili”*, in molteplici pronunzie (richiamate in premessa), fra le quali particolare rilevanza assume la citata sentenza n. 39 del 26 febbraio 2014 con la quale la Corte Costituzionale ha evidenziato come il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari regionali costituisca *“parte necessaria del rendiconto regionale nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite debbono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale”*.

Sotto il profilo dell’ambito di estensione del controllo della Sezione regionale sui rendiconti dei Gruppi, nella medesima sentenza n. 39 del 2014, la Corte Costituzionale ha evidenziato come si tratti di una *“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”*.

La stessa Corte Costituzionale, nella successiva sentenza n. 263 del 17 novembre 2014, ha precisato le suddette statuizioni, affermando che *“Il controllo in questione 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”*, e inquadrando tale controllo entro precisi adempimenti e termini procedurali.

2. Tenuto conto del descritto quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, il Collegio, in esito alle verifiche complessivamente effettuate e sulla base della documentazione integrativa e dei chiarimenti resi a seguito della deliberazione

istruttoria n. 28/2020/FRG dell'8 maggio 2020, rileva nella documentazione esaminata violazioni o difformità, rispetto a prescrizioni normative, che comportano una declaratoria di irregolarità del rendiconto sottoposto a controllo.

Seppur, infatti, il rendiconto presentato ha soddisfatto alcuni parametri procedurali e documentali (come sopra specificati) ed è quindi sostanzialmente idoneo a conferire sufficiente rappresentazione dei fatti di gestione relativi al periodo considerato, al di là di altri tipi di sindacato esplicabili in diverse sedi, taluni aspetti rimasti controversi, nonostante gli approfondimenti istruttori, non consentono una valutazione positiva della gestione svolta per contrasto con le regole vigenti in materia, come condensate nel citato D.P.C.M. del 21/12/2012, in particolare all'articolo 1 (Veridicità e correttezza delle spese), all'articolo 2 (Compiti del Presidente e del Gruppo consiliare) e all'articolo 3 (Documentazione contabile).

3. Preliminarmente, si osserva che, a differenza di altri gruppi consiliari, quello in valutazione ha utilizzato un solo conto corrente bancario per entrambe le tipologie di finanziamento. Tale scelta non favorisce né la trasparenza dell'attività di gestione, né lo svolgimento della funzione di controllo esercitata da questa Corte e pertanto va ribadita la necessità di tenere distinti, anche contabilmente, le spese per il personale da quelle di funzionamento, anche tra i movimenti di cassa.

4. Nel merito della gestione condotta, si osserva che quanto accertato in sede istruttoria rivela criticità di gestione di particolare importanza ai fini della valutazione complessiva di questa Corte, da effettuarsi pur senza invadere il perimetro dell'insindacabilità delle scelte discrezionali.

È fuor di dubbio, infatti, che l'utilizzazione di finanziamenti pubblici per finalità private comporta inevitabilmente un giudizio negativo sulla gestione svolta, condotta in maniera evidentemente difforme dalle linee guida di riferimento, attraverso il reiterato utilizzo di somme per finalità del tutto estranee a quelle istituzionali e quindi prive del requisito basilare dell'inerenza (ossia della coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge, art. 1 linee guida).

A ciò si aggiunga la palese facilità con la quale il dipendente-collaboratore ha potuto in più occasioni appropriarsi per proprie personali esigenze delle disponibilità

finanziarie assegnate al Gruppo per lo svolgimento dell'attività istituzionale, nonostante la norma prescriva una preventiva autorizzazione del legale responsabile del Gruppo (art. 2, linee guida).

La restituzione delle somme indebitamente distratte – peraltro avvenuta a più riprese, a distanza di tempo (da uno a sei mesi) dal loro illecito prelievo e per l'ultima parte avvenuta anche ad esercizio finanziario ormai terminato – rende neutro quanto avvenuto ai soli fini contabili (considerando per competenza l'ultima restituzione avvenuta ad esercizio finanziario concluso) e quindi evita la conseguenza del rimborso del Gruppo al Consiglio regionale, ma non può giustificare una gestione dei fondi non corretta e non conforme alle ineludibili regole di riferimento, tale da non consentire a questa Corte di rendere una declaratoria di regolarità, fermo restando i profili di personale responsabilità da accertare in altre sedi giudiziarie, alle quali pertanto gli atti vanno trasmessi per ogni eventuale seguito di competenza (art. 361 c.p. e art. 52 del codice di giustizia contabile).

5. Gli stessi anticipi, anch'essi sistematicamente ripetuti, delle competenze spettanti ai due dipendenti per attività lavorative non ancora prestate, ha alterato il normale sinallagma che collega il prestatore d'opera al suo datore di lavoro e costituisce altro sintomo di non corretta gestione e contrasto ad elementari principi di buona amministrazione.

P.Q.M.

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

DICHIARA

non regolare il rendiconto presentato dal Gruppo consiliare "*Liberi ed uguali nel Lazio*" per l'esercizio finanziario 2019, XI^a legislatura regionale, per quanto esposto in parte motiva.

DISPONE

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

DISPONE ALTRESÌ

la trasmissione della presente deliberazione e degli atti acquisiti, per ogni eventuale seguito di rispettiva competenza:

- alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma;
- alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio.

Così deliberato nella Camera di Consiglio da remoto dell'11 giugno 2020.

Il Presidente Estensore

f.to digitalmente

Roberto Benedetti

Depositato in Segreteria il 16 giugno 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to digitalmente

Aurelio Cristallo