



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*nella Camera di consiglio del 29 aprile 2016*

*composta dai seguenti magistrati:*

Carlo Chiappinelli	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Antonietta Bussi	Consigliere
Rosalba Di Giulio	Consigliere relatore;
Antonio Di Stazio	Primo Referendario;
Elena Papa	Primo Referendario;

**VISTI** gli artt. 11, 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

**VISTO** il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

**VISTA** la L. 14 gennaio 1994, n. 20;

**VISTO** il D. L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213 e, in particolare, gli articoli 1 e 2;

**VISTE** le sentenze n. 39/2014 e n.130/2014 della Corte Costituzionale;

**VISTO** il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012, pubblicato nella G.U.R.I. n. 28 del 2 febbraio 2013, recante: «*Linee guida elaborate dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato, regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano*», nella seduta del 6/12/2012;

**VISTO** il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14/2000 del 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, modificato prima con le deliberazioni delle S. R. n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, successivamente, con la delibera n. 229 del 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza nonché, da

ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza del 24 giugno 2011 (in G.U.R.I. n. 153 del 4 luglio 2011);

**VISTO** lo Statuto della Regione Lazio, nel vigente testo come da ultimo modificato dalla legge regionale 11 novembre 2004, n. 1 e, in particolare, gli articoli 22 e 31;

**VISTA** la L. R. 18 febbraio 2002, n. 6, recante: «*Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale*» e ss. mm. ii. e, in particolare, l'art. 37;

**VISTA** la L. R. 28 giugno 2013, n. 4, recante «*Disposizioni urgenti di adeguamento all'articolo 2 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, contabilità e trasparenza degli uffici e dei servizi della Regione*» e, in particolare, gli artt. 11, 12, 13, 14 e 15;

**VISTO** il Regolamento del Consiglio regionale del Lazio, approvato con deliberazione n.198 del 16 maggio 1973, come modificato con delibera n.62 del 4 luglio 2001, con particolare riguardo agli articoli 12, 12-bis e 13;

**VISTO** il Regolamento di organizzazione del Consiglio regionale del Lazio, approvato dall'Ufficio di Presidenza, ai sensi dell'articolo 39 della L. R. 18 febbraio 2002, n. 6, con la delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 3 del 29 gennaio 2003 e modificato con successive delibere dell'U.P. tra le quali, da ultimo: 16 gennaio 2013 n.7, 19 giugno 2013 n.36 e 24 settembre 2013 n.66, 25 febbraio 2014 n.17, 24 luglio 2014 n.52, 8 gennaio 2015 n.2, 31 marzo 2015 n.30, 1 settembre 2015 n.96 e, in particolare, gli artt. 3, 11, 13 14 e 434;

**VISTA** la deliberazione di questa Sezione n.34/2016/INPR del 23 febbraio 2016, recante “*Linee di indirizzo in materia di controllo dei Rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Lazio*”;

**VISTI** i decreti n.1 del 29 febbraio 2016 e quello parzialmente modificativo n.2 del 19 aprile 2016, con cui il Presidente della Sezione controllo per il Lazio ha ripartito tra i magistrati l'incarico di controllare i rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Lazio;

**VISTA** la deliberazione collegiale istruttoria di questa Sezione n.45/2016/FRG depositata il 18 marzo 2016;

**ESAMINATA** la documentazione allegata alla nota n.7715.I del 13 aprile 2016, con cui il Presidente del Gruppo P.S.I. PER ZINGARETTI ha inviato chiarimenti per il tramite del Presidente del Consiglio Regionale del Lazio, che li ha inoltrati con nota n.547/sp/2016 del 18 aprile 2016, acquisita a protocollo della Sezione il 18 aprile 2016 e prot. al n. 2967;

**VISTA** l'ordinanza presidenziale n. 16 del 29 aprile 2016, con cui la Sezione è stata convocata in Camera di consiglio per deliberare, ex art.1, comma 10, del D.L. n.174/2012, sugli esiti delle istruttorie condotte sui rendiconti presentati dai Gruppi del Consiglio regionale del Lazio per l'esercizio 2015;

**UDITO** il magistrato relatore, Cons. Rosalba Di Giulio;

### **PREMESSO**

Con nota prot. n. 277/SP/2016 del 29 febbraio 2016, acquisita in pari data da questa Sezione, il Presidente del Consiglio regionale del Lazio ha trasmesso, ai fini del controllo successivo di regolarità finanziario-contabile di cui all'articolo 1, commi 10 e seguenti, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modifiche ed integrazioni, tra gli altri, il rendiconto relativo all'esercizio 2015 del Gruppo consiliare **P. S. I. per Zingaretti**.

A conclusione della verifica condotta sul rendiconto e sulla documentazione allegata, il magistrato istruttore ha riscontrato talune difformità rispetto alle prescrizioni normative che regolano la materia, come declinate dal D.L. n. 174/2012 e dal D.P.C.M. 21 dicembre 2012, nonché dalle leggi regionali menzionate in epigrafe, come successivamente interpretate dalla Sezione di controllo con delibera di indirizzo n.34/2016/INPR del 23 febbraio 2016, nonché molteplici aspetti meritevoli di chiarimenti.

Conseguentemente, ha inviato delibera collegiale istruttoria n.45/2016/FRG, depositata e contestualmente comunicata al Gruppo in data 18 marzo 2016.

Esaminati e valutati i chiarimenti e le integrazioni documentali forniti dal Presidente del P.S.I. per Zingaretti per il tramite del Presidente del Consiglio regionale, con le note indicate in epigrafe, il relatore ha deferito la questione al Collegio, per deliberare sulle relative risultanze. Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Presidente della Sezione ha convocato la Camera di consiglio per il giorno 29 aprile 2016 per deliberare sulla regolarità dei rendiconti presentati

dai Gruppi del Consiglio regionale del Lazio per l'esercizio 2015.

### **CONSIDERATO**

1. L'utilizzo di risorse a carico della finanza pubblica per finanziare i Gruppi del Consiglio regionale impone la massima trasparenza della relativa gestione e comporta l'obbligo per i Gruppi stessi di fornire, attraverso la corretta rendicontazione dei fatti della gestione, effettuata nell'osservanza della disciplina contabile, le informazioni necessarie a soddisfare l'interesse pubblico a conoscere in modo chiaro ed esaustivo come tali risorse siano state adoperate. L'art. 1, commi 9 e ss., del D.L. n. 174/2012, prevede che i Gruppi consiliari dei Consigli regionali sono tenuti ad approvare un rendiconto di esercizio annuale, redatto secondo le Linee guida elaborate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, (recepite con D.P.C.M. del 21 dicembre 2012) e corredato della documentazione giustificativa ivi indicata. Detto rendiconto deve essere idoneo ad evidenziare correttamente i fatti di gestione e va tempestivamente trasmesso, completo di documentazione attestante anche la regolare tenuta della contabilità, da ciascun Gruppo consiliare al Presidente del Consiglio regionale, affinché quest'ultimo possa adempiere all'obbligo del relativo invio alla Sezione di controllo della Corte dei conti territorialmente competente entro e non oltre 60 giorni dalla chiusura dell'esercizio.

Entro 30 giorni dal ricevimento del rendiconto, la Sezione regionale di controllo della Corte deve dichiarare la sua regolarità ovvero, in caso di riscontrata non conformità al modello normativo -del rendiconto o della documentazione a questo allegata- deve trasmettere al Presidente del Consiglio regionale una "comunicazione" di regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni per le integrazioni istruttorie, con conseguente sospensione dei termini di legge per la pronuncia della Sezione.

Alla mancata regolarizzazione entro i termini consegue l'obbligo di restituzione delle somme ricevute e non rendicontate (cit. art. 1, comma 11).

Ugualmente è tenuto alla restituzione di quanto ricevuto e non rendicontato il Gruppo che non abbia fatto pervenire nei termini il rendiconto alla Sezione di controllo della Corte, ovvero il Gruppo nei cui confronti la Sezione di controllo abbia deliberato la non regolarità del rendiconto (art.1, comma 12).

2. Ciò premesso in ordine alla procedura dettata dal D.L. n. 174/2012, occorre brevemente ricordare che la Corte costituzionale, chiamata a valutare sotto più profili la legittimità delle disposizioni sopra ricordate, ha contribuito a precisare meglio i confini del controllo cui è chiamata questa Corte.

La Consulta ha, infatti, chiarito che esso ha il carattere di una *“analisi obbligatoria di tipo documentale”*, idonea a verificare l’inerenza delle spese *“all’attività istituzionale del Gruppo”* ai sensi dell’art. 1, comma 3, del D.P.C.M. 21 dicembre 2012 e deve *“conformarsi al controllo di legalità-regolarità”* (Corte Cost., sent. n. 39/2014). Ed ha aggiunto che per tale ragione la Sezione, attraverso la disamina dei documenti allegati al rendiconto, viste le somme percepite da ciascun Gruppo consiliare, *“verifica la prova dell’effettivo impiego, senza ledere l’autonomia politica dei gruppi interessati al controllo”* (Corte Cost., sent. n. 39/2014). Tale disamina deve, dunque, essere svolta senza entrare nel merito delle scelte discrezionali dei Gruppi, ma ciò non impedisce a questa Sezione di verificare il rispetto dei limiti esterni dell’esercizio del potere discrezionale di spesa intestato ai medesimi, sindacandolo sotto i profili di manifesta irragionevolezza o non inerenza delle spese all’attività istituzionale, ove si esorbitino quelli che sono indicati dalla stessa Consulta come i *“limiti del mandato istituzionale”* (Corte Cost., sent. n. 39/2014).

I giudici costituzionali hanno confermato il perimetro e la valenza dell’attività di controllo in questione, affermando che *“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”* (Corte Cost., sent. n. 263/2014).

In quest’ottica, l’attività di controllo intestata alla Corte dei conti *“si pone in continuità con l’auspicio già formulato da questa Corte «che il conferimento di contributi finanziari e di altri mezzi utilizzabili per lo svolgimento dei compiti dei gruppi consiliari sia sottoposto a forme di controllo più severe e più efficaci di quelle attualmente previste, le quali, pur nel rispetto delle imprescindibili esigenze di autonomia garantite ai gruppi consiliari, siano soprattutto dirette ad assicurare*

*che i mezzi apprestati vengano utilizzati per le finalità effettivamente indicate dalla legge» (sentenza n. 1130 del 1988)»* (in tal senso: Corte cost. sent. n. 263/2014).

Negli stessi termini è intervenuta la pronuncia della Corte dei Conti, Sezioni Riunite in speciale composizione, che nell'occasione ha osservato, tra l'altro, come *“il controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari non ha carattere collaborativo”*, in quanto la legge fa discendere dalla declaratoria di irregolarità conseguenze sanzionatorie, tra cui è sicuramente inquadabile l'obbligo restitutorio di cui al cit. comma 11. In questa sede, le Sezioni Riunite hanno confermato che trattasi di controllo non di merito, *“ma di legalità-regolarità”*, consistente *“in un accertamento di conformità alla normativa generale e di settore, regionale e statale”* (Corte dei conti, SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. n. 42/2014/EL).

**3.** Così delineato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, il sindacato della Sezione regionale di controllo investe, in via preliminare, la conformità formale del rendiconto e della documentazione ad esso allegata al modello predisposto ed ai criteri indicati in sede di Conferenza Permanente ed adottati con D.P.C.M. del 21 dicembre 2012 (allegato “B”).

Il controllo esterno della Corte dei conti è, inoltre, finalizzato a verificare che nel rendiconto i fatti di gestione siano stati correttamente esposti, nel rispetto delle regole stabilite dalla legge e delle prescrizioni e dei criteri fissati dalle citate Linee guida (allegato “A” del D.P.C.M.), secondo le indicazioni fornite nelle Linee di indirizzo predisposte da questa Sezione, con deliberazione n.34/2016/INPR del 23 febbraio 2016.

Il *focus* del controllo è costituito dall'accertamento della regolarità contabile del conto e dal riscontro del rispetto dei fondamentali criteri della coerenza e dell'inerenza della spesa all'attività del Gruppo consiliare. Sussiste a tal fine la necessità, in relazione tutte le spese rendicontate come sostenute con i contributi in questione, che sia prodotta una documentazione giustificativa la quale, oltre ad essere leggibile, indichi la causale, le circostanze e la finalità della spesa in modo idoneo a consentire tale giudizio di inerenza ai fini ed all'attività istituzionale.

**4.** I Gruppi consiliari ricevono due tipologie di contributi: la prima finalizzata a coprire le spese di funzionamento (art.2, comma 1, lett. g) del D.L. 174/2012) e

la seconda deputata al finanziamento delle spese per il personale (art.2, comma 1, lett. h) del D.L. 174/2012). Il vincolo di destinazione impresso a livello normativo non consente l'utilizzo dei contributi per finalità diverse rispetto a quelle per cui sono stati attribuiti, dovendosi escludere quindi ogni forma di utilizzo incrociato tra le due tipologie. Detto vincolo permane anche nel passaggio da un esercizio all'altro, tant'è che i relativi fondi cassa non utilizzati al 31.12 possono soltanto essere reiscritti nelle dotazioni di competenza dell'esercizio successivo per la medesima categoria di spesa.

È inoltre vietato utilizzare le risorse destinate al funzionamento dei Gruppi per rimborsare le spese sostenute dal singolo Consigliere nell'espletamento del proprio mandato o le altre sue spese personali, nonché –in generale– le spese per l'acquisto di strumenti di investimento finanziario e le spese relative all'acquisto di automezzi (art.1, comma 6, D.P.C.M. 21.12.12).

5. Successivamente all'entrata in vigore del citato D.P.C.M., il Consiglio regionale della Regione Lazio ha approvato la legge regionale 28 giugno 2013, n. 4, recante disposizioni urgenti di adeguamento all'articolo 2 del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012 n. 213, relativo alla riduzione dei costi della politica, nonché misure in materia di razionalizzazione, controlli e trasparenza dell'organizzazione degli uffici e dei servizi della Regione. Tale normativa detta una specifica disciplina per i contributi attribuibili ai Gruppi consiliari per spese di funzionamento (articolo 11), in relazione alle modalità di rendicontazione annuale (articolo 12), per la restituzione delle somme (articolo 13, come modificato dalla L.R. 2014 n.12) nonché per i contributi attribuibili ai Gruppi consiliari per spese di personale (articolo 14, comma 4).

**6. I contributi per spese di funzionamento** sono disciplinati dall'articolo 11, comma 3, della L.R. 28 giugno 2013 n. 4, il quale stabilisce che *“in conformità alla deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 6 dicembre 2012, l'importo da erogare a ciascun gruppo ai sensi del comma 1, secondo le modalità stabilite con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, è costituito, al netto delle spese per il personale assegnato, da:*

*a) una quota pari ad euro 5.000,00 per ciascun consigliere componente il gruppo;*

*b) una quota determinata moltiplicando il coefficiente pari ad euro 0,05 per il numero degli abitanti della Regione risultante dall'ultimo censimento, dividendo il prodotto così ottenuto per il numero dei consiglieri e assicurando comunque una quota minima per gruppo, secondo le modalità individuate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.”.*

**6.1.** Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 64 del 24 settembre 2013 è stato adottato un Atto di Indirizzo con il quale, in applicazione del comma 3 del su riportato articolo 11, è stato individuato il criterio di riparto della somma di cui alla lettera b), attribuendone il 25 % in parti uguali fra i Gruppi consiliari e il restante 75% in proporzione al numero dei Consiglieri componenti i Gruppi. Con il medesimo Atto di Indirizzo è stata, altresì, prevista una modalità di erogazione mensile del contributo di funzionamento, al fine di consentire le eventuali compensazioni derivanti dalle variazioni sia del numero dei Gruppi, sia dei rispettivi componenti, in ottemperanza al comma 5 dell'art.1 della richiamata L. R. 4 del 2013.

Tale sistema presuppone una istruttoria preventiva, a cura del Servizio Tecnico Strumentale del Consiglio regionale, che deve annualmente operare la quantificazione delle somme da assegnare (secondo le modalità previste dal citato Atto di indirizzo n. 64/2013) e la loro ripartizione, a titolo di contributo per le spese di funzionamento, tra i Gruppi consiliari, da inserirsi poi in una specifica delibera dell'Ufficio di Presidenza.

**6.2.** Per l'esercizio 2015 le risorse economiche per spese di funzionamento sono state assegnate ai Gruppi con delibera U.P. n. 25 del 24 marzo 2015, che le ha quantificate in un totale di €. 530.144,30 (importo perfettamente coincidente con quello calcolato ed assegnato dall'U.P. in relazione all'esercizio 2014) e poi in via di ricognizione definitiva con delibera n.29 del 14 aprile 2016, con cui ha rideterminato il contributo quantificandolo in un totale di €. 527.136,27 ed attribuendo, in particolare, al P.S.I. per Zingaretti €. 9.558,32.

**6.3.** Quanto poi alla liquidazione, dalla documentazione prodotta non emergono disallineamenti con la somma totale erogata in concreto a titolo di funzionamento al Gruppo nell'esercizio 2015, quale si desume dai mandati di pagamento e dall'accredito sul conto corrente bancario del Gruppo riservato alle spese di funzionamento (il n.000103760778 con estratti conto in atti) e con

l'importo quindi annotato in entrata nel rendiconto.

**7. I contributi per spese di personale** sono disciplinati dall'art.14, comma 4, della L.R. 2013 n.4, che ha inserito un comma 4-bis e modificato il comma 5 nell'art.37 della L.R. n.6 del 2002, che risulta del seguente tenore:

*“4 bis. In conformità alla deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 6 dicembre 2012, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale quantifica l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari nel rispetto del parametro del costo di un'unità di personale di categoria D, posizione economica D6, compresi gli oneri a carico dell'ente e i trattamenti economici previsti dal contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI), senza posizione organizzativa, per ciascun consigliere regionale.”;*

*“5. I gruppi consiliari, in alternativa alla struttura di diretta collaborazione di cui al comma 1, per lo svolgimento delle proprie funzioni, possono stipulare direttamente rapporti di lavoro subordinato, autonomo ovvero rientranti in altre tipologie contrattuali, previste dalla normativa vigente in materia, compatibili con l'attività lavorativa richiesta. Al gruppo consiliare che esercita la facoltà di cui al presente comma è erogata una somma pari al costo che l'amministrazione sostiene per i gruppi consiliari di pari consistenza numerica che si avvalgono della struttura di cui al comma 1. I gruppi consiliari che esercitano detta facoltà, disciplinata dal regolamento di organizzazione, non possono avvalersi delle strutture di diretta collaborazione di cui al comma 1.”.*

L'articolo 14, commi 1 e 2, del Regolamento di Organizzazione del Consiglio regionale del Lazio, come modificato dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 66 del 24 settembre 2013, per le spese di personale, stabilisce che *“1. Ciascun Presidente del gruppo, ai sensi dell'articolo 37, comma 5, della l.r. 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.*

2. *L'esercizio della facoltà di cui al comma 1 è comunicato al segretario generale. Al gruppo che ha esercitato tale facoltà è erogata una somma annuale, quantificata dall'Ufficio di Presidenza con propria deliberazione, tenendo a riferimento, per ciascun consigliere componente il gruppo, il trattamento economico previsto per una unità di personale di categoria D, posizione economica D6, compresi il trattamento economico previsto dal CCDI, gli oneri a carico dell'Ente, ad esclusione della posizione organizzativa e di ogni altra maggiorazione prevista dal medesimo CCDI". Il contributo, erogato con ratei bimestrali, viene rimodulato dall'U.P., nel caso di variazione della consistenza numerica del Gruppo, entro il mese successivo alla variazione stessa e la sua erogazione "è subordinata al rispetto delle norme contrattuali di riferimento" secondo il comma 4 del citato art.14 del Regol. Org..*

Tale sistema presuppone una istruttoria preventiva, a cura del Servizio Tecnico Strumentale del Consiglio regionale, che deve annualmente operare la quantificazione delle somme da assegnare e la loro ripartizione, a titolo di contributo per le spese di personale, tra i Gruppi consiliari, da inserirsi poi in una specifica delibera dell'Ufficio di Presidenza.

**7.1.** Per l'esercizio 2015, le risorse economiche per spese di personale sono state assegnate ai Gruppi con delibera U.P. n. 24 del 24 marzo 2015, revocata e sostituita dalla delibera U.P. n. 2 del 13 gennaio 2016.

Con tale ultimo atto, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha assegnato e ripartito in via definitiva tra i Gruppi il contributo per le spese di personale, determinato in totale per l'esercizio 2015 in €.3.134.158,20, attribuendo, all'allora P.S.I sussistente al posto del P.S.I. per Zingaretti €. 63.213,42, coincidente sia con quella attribuita al P.S.I. nel 2014, essendo rimasto invariato il numero dei Consiglieri (uno). Costituitosi poi il Gruppo in esame in sostituzione del P.S.I., l'importo di €. 63.213,42 è stato in concreto ripartito nel 2015 tra P.S.I. in misura di €.21.071,14 e P.S.I. per Zingaretti in misura di €.42.142,278.

Tale ultima cifra risulta in pari importo liquidata con i mandati di pagamento prodotti, accreditata sul conto corrente bancario del Gruppo riservato alle spese di personale (il n.000103760909 con estratti conto in atti) ed iscritta in rendiconto.

**8.** Le esigenze di trasparenza e di pubblicità connesse alla natura pubblica dei contributi in esame, destinati ad una finalità istituzionale vincolata, correlata alla vita ed alla operatività dei Gruppi consiliari i quali sono strutture interne, necessarie e strumentali agli organi assembleari, costituenti proiezioni dei partiti politici nell'assemblea regionale hanno trovato espressione nelle previsioni normative che hanno prescritto la pubblicazione dei relativi rendiconti "in allegato al conto consuntivo del Consiglio regionale e nel sito istituzionale della Regione" (art. 1, comma 10, D.L. 174/2012), facendone confluire le risultanze, per il tramite di quest'ultimo, nel rendiconto della Regione. L'art. 15 della L.R. 2013 richiede espressamente che i dati relativi al finanziamento della attività dei Gruppi consiliari siano telematicamente resi disponibili in tempo reale dalla Regione, attraverso l'istituzione di un apposito sistema informativo, oltre che al MEF ed alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici prevista dall'art.9 della L. 2012 n.96, anche all'ufficio della Corte dei conti territorialmente competente.

**9.** Allo stato, continua a non risultare efficiente il collegamento telematico atto a rendere disponibili in tempo reale i dati relativi al finanziamento dell'attività dei Gruppi a questa Sezione, nonostante l'art.15 della L.R. 2013 n.4 sia stato formalmente attuato dal Consiglio regionale con delibera U.P. n.64 del 24.9.2013, in quanto costituiva una delle "condizioni" alle quali l'art.2, comma 1, lett L, del D.L. n.174/12 subordinava l'erogazione della quota dell'80% dei trasferimenti erariali alla Regione. La consultazione dei dati tramite Siripa non risulta agevole, in quanto tale sistema non consente di visionare né un archivio storico generale dei documenti contabili né i bilanci preventivi e consuntivi relativi all'esercizio in corso, ma soltanto singoli atti di cui è peraltro necessario avere gli estremi specifici in termini di data e di numero di protocollo. Trattasi di adempimento in merito al quale non è stata fornita, né dai Gruppi né dall'U.P. del Consiglio reginale, alcuna risposta ai rilievi effettuati già in relazione al precedente esercizio e rispetto al quale le esigenze di trasparenza e di celerità cui il medesimo è funzionale in sede di controllo sui rendiconti in esame non consentono dilazioni, in chiave di potenziamento della sinergia tra controllore e controllati.

**10.** La trasmissione del rendiconto a questa Sezione deve considerarsi tempestiva. Infatti, il termine di legge di sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio 2014, conteggiato in osservanza dei principi processuali in materia di computo, con l'esclusione del *dies a quo* e l'inclusione del *dies ad quem*, veniva a spirare alla data del 29 febbraio 2016, data in cui il rendiconto in esame è stato regolarmente trasmesso a questa Sezione regionale di controllo, per il tramite del Presidente del Consiglio regionale, con la nota in epigrafe.

**11.** In via preliminare occorre esaminare *funditus* la questione concernente la costituzione del Gruppo P.S.I. per Zingaretti, geneticamente riconducibile alle contestazioni insorte sull'eleggibilità dell'unico Consigliere del Gruppo P.S.I..

Risulta dagli atti che il Tribunale civile di Roma, con ordinanza collegiale n.4100 depositata il 19 marzo 2014, ha accolto il ricorso di Fichera Daniele quale primo dei non eletti nella lista P.S.I. per Zingaretti, dichiarando l'ineleggibilità ex art.2, comma 1, n.11 della L. 1981 n.154 alla carica di Consigliere regionale di Oscar Tortosa, unico componente del Gruppo P.S.I. ed ha corretto il risultato delle elezioni regionali del Lazio celebrate il 24 e 25 febbraio 2013 "sostituendo al predetto il candidato Fichera Daniele".

La Corte di Appello di Roma, con sentenza provvisoriamente esecutiva n.7476 depositata il 3 dicembre 2014 ha dichiarato l'inammissibilità degli appelli proposti sia dal Consigliere dichiarato ineleggibile (per tardività) sia dalla Regione Lazio (per difetto di interesse). Nelle more del proposto ricorso per Cassazione è intervenuta l'ordinanza della Corte di Appello di Roma, depositata il 18 marzo 2015, che ha respinto l'istanza di sospensiva della sentenza della Corte di Appello, confermandone l'immediata esecutività ed ha detto chiaramente che "*una volta dichiarato ineleggibile ed una volta dichiarato inammissibile l'appello, il dott. Tortosa non è più in alcun modo legittimato all'esercizio delle funzioni*" di Consigliere regionale.

Con ordinanza n.18022/2015 depositata l'11 settembre 2015 la Cassazione ha respinto il ricorso sia dell'interessato, sia della Regione, confermando la tardività del primo ed il difetto di interesse alla impugnativa della seconda, (non legittimata a costituirsi in giudizio) e ciò ha determinato il definitivo passaggio in giudicato della decisione sulla ineleggibilità.

**12.** Il Consiglio regionale, con deliberazione n.6 del 15 aprile 2015, ha preso atto

della intervenuta cessazione del Tortosa ed ha proceduto alla sostituzione dell'ineleggibile con il primo dei non eletti. Quest'ultimo ha ritenuto di costituire un Gruppo del tutto autonomo dal precedente, rispetto al quale ha mutato anche denominazione ed ha presentato un separato rendiconto, nel quale non sono venute a confluire in alcun modo le risorse messe a disposizione all'inizio dell'esercizio 2015 a titolo di contributi al primo Gruppo e residue nelle casse del medesimo.

Occorre dunque valutare la regolare attribuzione di contributi nel 2015 al Consigliere sostituito dal G.O. a quello dichiarato ineleggibile che abbia costituito un gruppo unipersonale in corso di legislatura.

**12.1.** Nel sindacato che questa Sezione è chiamata a svolgere in sede di controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari e che si connota in termini di regolarità contabile -in quanto precipuamente volto a controllare la veridicità e correttezza delle poste rendicontate- è immanente anche un importante profilo di legalità, da intendersi sia come controllo diretto “ad assicurare che i mezzi apprestati vengano utilizzati per le finalità effettivamente indicate dalla legge” (Corte cost. n.39/2014), sia come accertamento dell'entrata del rendiconto, diretto a verificare che l'attribuzione -prima che l'utilizzo- dei predetti contributi siano avvenuti nel rispetto della normativa generale e di settore, statale e regionale. In altri termini l'accertamento della legittimità del titolo dell'entrata del rendiconto rientra pacificamente nel controllo di regolarità contabile svolto dalla Corte dei conti in via esterna e successiva.

**12.2.** Ciò posto, occorre ricostruire il quadro normativo di riferimento.

La L.R. Lazio n.4 del 28 giugno 2013, all'art. 11, comma 4, recita: “*sono esclusi dalla assegnazione dei contributi i Gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni o che, costituitisi all'esito delle elezioni, si siano ridotti ad un unico componente*”.

La disposizione si pone come attuativa dell'art. 2, comma 1, lett. g) del D.L. 2012 n.174, lettera elencata tra le varie condizioni che la Regione deve rispettare per poter ottenere dal 2013 l'erogazione dell'80% dei trasferimenti statali, “ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica”. L'art. 2, comma 1, d.l. n. 174/2012 ha, infatti, previsto una serie di misure di riduzione dei costi della politica nelle Regioni, che

incidono principalmente sulle spese per gli organi regionali, compresi i contributi ai Gruppi consiliari. Tali misure dovevano essere attuate dal legislatore regionale entro il 23 dicembre 2012, ovvero, in caso di necessità di modifiche statutarie, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (8 giugno 2013).

La lettera dell'art. 2, comma 1, lett g) del D. 174/12, che qui interessa, sancisce che è “*esclusa in ogni caso la contribuzione per partiti o movimenti politici, nonché per Gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni*”, consentendo un'unica eccezione all'erogazione dei contributi ai Gruppi unipersonali. Non è questa la sede per evidenziare la evidente discrasia sussistente tra le due previsioni, che non riveste rilevanza nel presente controllo e che comporta un'attuazione della disposizione statale sulla quale è opportuno richiamare l'attenzione dell'organo regionale.

Il Gruppo unipersonale PSI per Zingaretti, per non incorrere nel divieto di percezione dei contributi dovrebbe potersi ricondurre, sotto il profilo genetico, ad una eccezione alla regola generale.

Pur essendosi di fatto costituito *ex novo* nel corso della legislatura, esso può considerarsi rientrare “*per fictio iuris*”, nell'ambito dei Gruppi formati da un solo Consigliere, “*così composti già all'esito delle elezioni*”, in base ad una lettura estensiva della norma, giustificata dall'esigenza di reintegrarlo ora per allora nella posizione che gli è stata riconosciuta dalla sentenza definitiva che lo ha sostituito al Consigliere dichiarato ineleggibile.

Diversamente opinando, poiché in virtù del principio di conservazione degli atti giuridici (riconosciuto in materia elettorale, anche da Consiglio di Stato, sentenza n.3856/2013), sono fatti salvi gli atti compiuti dal Consigliere cessato per ineleggibilità (il quale ha partecipato *medio tempore* al Consiglio regionale), e sono ritenuti irripetibili i contributi dal medesimo percepiti a tale fine e correttamente rendicontati, si arriverebbe all'assurdo di garantire soltanto a lui e non anche al sostituito (il quale avrebbe dovuto essere legittimamente eletto *ab initio*) la percezione dei contributi nel caso in cui costui voglia costituire un Gruppo unipersonale pur in corso di Legislatura. Essendo questo, per il sostituito, il primo momento utile a costituire un Gruppo, esso va ritenuto assimilabile –in virtù della sentenza del G.O. – alla costituzione sin dalle

elezioni, la quale si sarebbe verificata se, correttamente, il primo consigliere ineleggibile non fosse stato proclamato eletto nella lista di riferimento.

**13.** Avendo avuto esito positivo l'accertamento della legittimità dell'entrata del rendiconto presentato dal P.S.I. per Zingaretti per il periodo dal 17 aprile al 31 dicembre 2015, si può passare all'esame del documento contabile, che evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite dal Consiglio regionale nel 2015, suddivise per titoli e della relativa documentazione inviata a corredo del medesimo, anche alla luce delle integrazioni documentali effettuate dal Gruppo in risposta alle richieste istruttorie funzionali alla regolarizzazione.

Occorre premettere che la prassi adottata dal Gruppo P.S.I. per Zingaretti di tenere due distinti conti correnti bancari (il n.000103760909) per funzionamento ed il n.0001037600778 per personale, i cui separati estratti conto sono stati prodotti è dunque corretta, in quanto funzionale a garantire il mantenimento della distinzione a livello operativo tra le due categorie di contributi nel corso della Legislatura.

**13.** Il rendiconto ha correttamente evidenziato, in apposite voci, le risorse trasferite dal Consiglio regionale nel 2015, suddivise per titolo del trasferimento. Quanto ai fondi di cassa finali 2015, essi non coincidono con le risultanze dei due conti correnti dedicati: nel caso del contributo per spese di personale il disallineamento tra l'importo iscritto in rendiconto come fondo cassa pari ad €. 28.816,23 e quello risultante al 31 dicembre dal conto corrente bancario dedicato, di €.28.543,22 è pari ad €.273,01, che il Capogruppo dichiara dovuto al costo dei bonifici ed oneri bancari e che viene tuttavia compensato dal disallineamento di pari importo (trattandosi di oneri da pagare con contributi di funzionamento) sussistente tra l'importo iscritto in rendiconto come fondo cassa funzionamento pari ad €. 7.747,29 e quello risultante al 31 dicembre dal conto corrente bancario dedicato, pari ad €.8.020,30, per cui sul punto non sono rilevabili irregolarità.

**14.** Il Presidente del Gruppo non ha adottato specifici atti di autorizzazione preventiva della spesa, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 1 dell'allegato A al D.P.C.M. 21 dicembre 2012 e dall'art. 12, comma 3, della L. R. n. 4/2013, ed in tal caso, trattandosi di Gruppo unipersonale, si può ritenere l'autorizzazione implicita nel pagamento delle relative spese.

<b>Entrate disponibili nell'esercizio</b>		<b>Valori in €</b>
1	Fondi trasferiti per spese di funzionamento	9.558,32
2	Fondi trasferiti per spese di personale	42.142,28
3	Altre entrate	
4	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di funzionamento	0,00
5	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di personale	0,00
<b>Totale Entrate</b>		<b>51.700,60</b>
<b>Uscite pagate nell'esercizio</b>		<b>Valori in €</b>
1	Spese per il personale sostenute dal gruppo	7.752,00
2	Versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale	5.574,05
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	1.281,00
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)	530,03
<b>Totale Uscite</b>		<b>15.137,08</b>
<b>Situazione finanziaria effettiva alla chiusura dell'esercizio</b>		<b>Valori in €</b>
	Fondo iniziale di cassa per spese di funzionamento	0,00
	Fondo iniziale di cassa per spese di personale	0,00
	Entrate riscosse nell'esercizio	51.700,60
	Uscite pagate nell'esercizio	15.137,08
	Fondo di cassa finale per spese di funzionamento	7.747,29
	Fondo di cassa finale per spese di personale	28.816,23

15. Il Capogruppo non ha ritualmente attestato, nelle forme di cui al D.P.R. n.445/2000 la veridicità e correttezza delle spese sostenute dal Gruppo ai sensi

dell'art. 2, comma 1, del D.P.C.M. 21 dicembre 2012 e dell'art. 12, comma 4, della L.R. n. 4/2013. Sotto il profilo della correttezza, il Presidente del Gruppo non ha dichiarato, nelle forme di cui al D.P.R. n.445/2000, che i contributi erogati dal Consiglio regionale non sono stati utilizzati, neanche parzialmente, per erogare finanziamenti in qualsiasi forma ai soggetti indicati nell'art. 1, comma 3, lett.b) e c) del D.P.C.M. del 21 dicembre 2012.

**16.** Quanto, in particolare, ai contributi finalizzati a rimborsare le spese di personale, non risulta alcuna comunicazione effettuata da parte del Presidente al Segretario generale per manifestare la volontà di optare in favore dell'assunzione diretta di personale ex art.37, comma 5, della L.R. n.6 del 2002, attuato dall'art. 14 del Regolamento di organizzazione del Consiglio Regionale, in alternativa all'utilizzo di strutture di diretta collaborazione. Né risulta autodichiarazione del mancato utilizzo anche parziale nell'esercizio in esame delle strutture regionali di diretta collaborazione, per cui resta indimostrato il difetto di avvalimento delle strutture amministrative regionali.

**17.** In relazione alle omissioni segnalate ai due punti precedenti ed in considerazione del particolarissimo frangente in cui il Gruppo si è costituito per le vicende sopra evidenziate, nonché dell'estrema esiguità del numero dei dipendenti assunti con contratto coordinato e continuativo (due) e dell'esiguità delle spese sostenute a titolo di funzionamento (1.281,00+530,03), non si ritiene di avanzare censure in questa sede, fermo restando che nei successivi cicli si procederà alla puntuale verifica di tutti i descritti adempimenti.

**18.** La regolarità contributiva dei contratti stipulati col personale ai sensi dell'art. 3, comma 3, del D.P.C.M. 21 dicembre 2012 (**voce 2 delle uscite**) è comunque comprovata dall'elenco dei contributi versati per ciascun collaboratore, che trova riscontro nei modelli F24 in atti e risulta altresì dimostrata dal rilascio al Gruppo, in data 18 giugno 2016, del DURC ex art. 14, comma 6, del citato regolamento di organizzazione del Consiglio.

**19.** Nel prendere atto della articolata documentazione inviata dall'Ufficio di Presidenza in risposta alle esigenze istruttorie di ordine generale, necessarie e funzionali all'esame specifico dei singoli rendiconti, la Sezione si riserva un approfondimento in sede referente nell'ambito della programmazione, in un percorso di più ampia evidenziazione di natura contabile e finanziaria.

All'esito del controllo può concludersi che il rendiconto presentato è risultato nel complesso idoneo a conferire sufficiente rappresentazione dei fatti di gestione relativi all'esercizio 2015, in conformità ai principi generali della contabilità pubblica ed ai parametri normativi specifici.

**20.** La Sezione precisa, infatti, che la regolarità del presente rendiconto - accertata allo stato degli atti trasmessi, valutati nell'ambito dei poteri e competenze normativamente assegnate alla Corte dei conti secondo una modalità di controllo "*esterno di regolarità contabile, avente natura documentale*" (Corte costituzionale, sentenza n. 39/2014) - non esaurisce il novero dei controlli e non preclude altri tipi di sindacato anche di merito e/o di legalità/liceità, incentrati sulle eventuali correlate responsabilità.

Ciò in quanto restano ferme la competenza di indagine e la valutazione rimessa dall'ordinamento ad altri Organi-magistratuali e/o amministrativi e/o altre articolazioni di questa Corte, secondo le competenze a ciascuno attribuite per legge (cfr. per tutte: delib. Sez. controllo Friuli Venezia Giulia n. FVG/30/2015/FRG). Dall'erogazione di tali risorse pubbliche, a carico dei fondi del Consiglio regionale, in virtù del generale dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico, discendono infatti non soltanto l'obbligo di restituzione di quanto non rendicontato o non correttamente rendicontato (art. 1, commi 11 e 12, D.L. n.174/12), ma anche il fatto che la loro *mala gestio* può, nella ricorrenza di tutti gli altri presupposti di legge, generare responsabilità erariale o illecito penale.

#### **P.Q.M.**

La Sezione Regionale di Controllo per il Lazio, dichiara regolare il rendiconto 2015 del Gruppo P.S.I. PER ZINGARETTI, che evidenzia una spesa complessiva di €.15.137,08, a fronte di una entrata riscossa nel medesimo esercizio per €.51.700,60.

#### **DISPONE**

di comunicare a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al Presidente del Consiglio regionale del Lazio la presente deliberazione, adottata ai sensi dell'articolo 1, comma 10, del D.L. n. 174/12, quale convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012 n.213 e ss. mm. ii., anche per consentire di curarne la pubblicazione. Dispone di comunicare, per conoscenza, anche al

Presidente della Regione Lazio. Roma, 29 aprile 2016.

**IL RELATORE**

*f.to* Rosalba Di Giulio

**IL PRESIDENTE**

*f.to* Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria il 30 aprile 2016

Il Responsabile del Servizio di Supporto

*f.to* Emanuele Landolina