



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nella Camera di consiglio del 30 aprile 2016*

*composta dai magistrati:*

Carlo CHIAPPINELLI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere;
Antonio DI STAZIO	Primo Referendario;
dott.ssa Elena PAPA	Primo Referendario, relatore.

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 7;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n.14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazioni delle medesime Sezioni Riunite nn. 2/DEL/2003 e 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 GURI n. 153 del 4 luglio 2011;

VISTO il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e, in particolare, l'art. 1, commi 9,10,11 e 12, concernenti il controllo sui rendiconti dei Gruppi dei Consigli regionali, nonché l'art. 2, commi 1, lett.g) ed h) relativo alle misure di contenimento della relativa spesa;

VISTO il D.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato nella GURI n. 28 del 2 febbraio 2013 e contenente il recepimento delle *"Linee guida elaborate dalla Conferenza permanente per*

*i rapporti Stato, regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano” in subiecta materia ai sensi del richiamato decreto legge n. 174/2012;*

VISTA la L.R. Statutaria del Lazio 11 novembre 2004, n.1, contenente il nuovo Statuto della Regione, e successive modificazioni, con particolare riferimento agli artt. 22, 24, 25 e 31, concernenti l'autonomia organizzativa e finanziaria del Consiglio regionale;

VISTA la L.R. 18 febbraio 2002, n. 6, recante la “*Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza e al personale regionale*” e successive modificazioni ed integrazioni, con particolare riferimento all'art. 37;

VISTA la L.R. 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 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;

VISTA la sentenza n. 39/2014 della Corte Costituzionale di parziale accoglimento delle questioni di costituzionalità concernenti l'art.1, commi 9,10,11 e 12 del richiamato decreto legge n. 174/2012 e relativa legge di conversione;

VISTE le proprie deliberazioni nn. 34/2016/INPR e 45/2016/FRG adottate nelle Camere di consiglio del 19 febbraio 2016 e del 14 marzo 2016 e rispettivamente contenenti le linee di indirizzo per il presente controllo e le richieste di regolarizzazione formulate, ai sensi dell'art. 1, comma11, del d.l. 174/2012, con riguardo ai rendiconti dei Gruppi del Consiglio regionale del Lazio prodotti alla Sezione, nei termini di rito, con deliberazione prot. n. 277/SP/2016 del 20 febbraio 2016;

VISTE le controdeduzioni, le integrazioni documentali e le rettifiche prodotte con nota n. 7975 del 18 aprile 2016 introitata a protocollo in pari data con il n. 2973, dal Presidente del Consiglio Regionale e, per il suo tramite, dal Presidente del Gruppo consiliare denominato “Sinistra Ecologia e Libertà (SEL)”, secondo quanto di rispettiva pertinenza in ragione delle avanzate richieste istruttorie;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 17 del 30 aprile 2016 con la quale è stata disposta la convocazione dell'odierna Camera di consiglio per le conseguenti decisioni collegiali;

UDITO, in proposito il magistrato relatore, Primo Referendario Elena Papa;

CONSIDERATO in

### **FATTO e DIRITTO**

Il Collegio è chiamato a pronunciare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12 del decreto legge n. 174/2012, sulla regolarità del rendiconto relativo all'intera annualità 2015, prodotto dal Gruppo denominato "SEL", ammesso, secondo la vigente normativa regionale, alla fruizione di contribuzioni pubbliche a carico del bilancio della Regione.

Giova premettere che il predetto rendiconto - pervenuto per il controllo nelle forme e nei termini di cui al richiamato art. 1, comma 10 del d.l. n. 174/2012 (giusta nota n. 4036 del 29 febbraio 2016, acquisita a prot. con n. 1802 in pari data) dalla chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento, unitamente a quelli degli altri Gruppi interessati - è stato sottoposto ad esame istruttorio assumendo a parametro la normativa statale e regionale di settore ed i principi contabili di veridicità e correttezza, immanenti al sistema, come espressamente codificati dal D.P.C.M. 21 dicembre 2012 e dalle unite Linee guida, nonché le regole tecniche fissate per la fisiologica rilevazione dei fatti di gestione che confluiscono nelle grandezze aggregate contabilizzate.

In tale sede è stata data rilevanza non tanto alla formale corrispondenza del rendiconto alla modulistica ufficiale, quanto ai requisiti di effettività, tracciabilità ed inerenza delle spese ai fini istituzionali anche sotto il profilo dell'osservanza delle prescrizioni di divieto fissate dal richiamato d.p.C.M. 21 dicembre 2012, conformemente a finalità e caratteri delle verifiche di competenza, come enunciati dalla Corte Costituzionale con la sent. 39/2014 e successivi arresti (sentenze nn. 130 e 263 del 2014, 15, 107, 143 e 235 del 2015) ed in linea con gli indirizzi interpretativi consolidati della giurisprudenza di controllo, anche di questa Sezione (cfr. Sez. contr. Lazio del. nn. 35/2015/FRG e 85/2015/FRG e nella stessa direzione, *ex multis*, Sez. reg.le controllo Abruzzo, del. n.36/2016/FRG) nonché delle Sezioni Riunite in speciale composizione (vedasi per tutte sent. 29/2014 e n.40/2014).

Per le entrate registrate a rendiconto, gli accertamenti hanno riguardato la

riconciliabilità con i dati delle chiusure contabili dell'esercizio precedente e con quelli dei mandati emessi nel 2015 a carico del Consiglio regionale, nonché la corretta quantificazione delle spettanze dell'anno, alla luce dei criteri fissati dalla normativa regionale e dalle pertinenti deliberazioni attuative.

Per le spese, è stata dedicata specifica attenzione alla completezza ed esaustività della documentazione giustificativa, in coerenza con le esigenze informative esposte negli indirizzi preventivi di cui alla deliberazione n. 34/2016/INPR – che qui si richiamano integralmente - aventi la duplice finalità di garantire omogeneità istruttorie e di fornire agli interlocutori istituzionali, a scopo di leale collaborazione, indicazioni reputate utili a ottimizzare i tempi procedurali.

L'emersa necessità, agli esiti di tale disamina, di acquisire chiarimenti ed integrazioni ha comportato la formulazione di richieste e rilievi, asseverata collegialmente con la deliberazione n. 45/2016/FRG depositata il 18 marzo 2016 ed in pari data comunicata (nota n. 2260 del 18 marzo 2016) al Presidente del Consiglio regionale, con assegnazione di trenta giorni per ottemperare e conseguente identica sospensione dei termini per l'emanazione della decisione, in ossequio al disposto dell'art. 1, comma 11, del decreto legge n. 174/2012.

In siffatto contesto, accedendo al motivato convincimento della significatività sostanziale del ruolo di *“propulsione e di raccordo ... attribuito dalla legge al Presidente del consiglio regionale (anziché al Presidente della Regione, come nella formulazione originaria della disposizione sostituita in parte qua dalla sentenza della Corte Cost. n. 39/2014), ruolo di cui è auspicabile il potenziamento”* (cfr. richiamata del. 45/2016/FRG), si è ritenuto di convogliare su tale Organo le richieste aventi ad oggetto informazioni di carattere preliminare e generale circa il riparto dei contributi per l'annualità 2015 e le modalità di contabilizzazione dei relativi flussi nel bilancio consiliare, anche in connessione con le variazioni intervenute in corso di esercizio nel numero e nella composizione dei Gruppi consiliari, onerando i Presidenti dei singoli Gruppi interessati di sole separate richieste di tenore specifico.

La diversa individuazione dei destinatari dell'istruttoria, in tal modo stabilita, non ha inficiato la contestualità delle risposte, tutte riscontrate con medesimo atto di formale inoltro alla Sezione con nota n. 1802 in data 29 febbraio 2016, alla scadenza assegnata, elemento di cui va dato formalmente atto in questa sede.

Sulla pacifica perentorietà dei termini endoprocedimentali e finali in argomento,

ricavabile dagli effetti che la normativa di riferimento annette “*per tabulas*” al relativo inutile decorso, si richiama, perciò, per mera completezza quanto già precisato da questa Sezione circa la cessazione dell’effetto sospensivo connessa all’omessa tempestiva regolarizzazione, con sostanziale equiparazione della medesima al mancato inoltro iniziale (cfr. Sez. contr. Lazio deliberazioni n. 85/2015/FRG e n. 34/2016/INPR).

\* \* \*

Gli accertamenti effettuati, secondo finalità e parametri sopra sinteticamente richiamati, basate su elementi cognitivi di carattere squisitamente documentale e non corroborabili da altre fonti di prova, hanno dato esito positivo, con conseguente riconoscimento della regolarità del rendiconto.

Ciò posto, in termini di maggior dettaglio si espone l’iter motivazionale che ha sorretto il Collegio nelle proprie decisioni.

#### **1. Struttura del rendiconto e sistema contabile in dotazione.**

Un primo gruppo di richieste istruttorie ha riguardato gli adempimenti obbligatori di sistema finalizzati a garantire la corretta tenuta della contabilità ed a valutare preventivamente i rischi di controllo.

Dalle dichiarazioni rese è emerso che il Disciplinare già adottato dal Gruppo in formale ottemperanza a quanto prescritto dalle più volte menzionate Linee guida (art. 2, comma 3) e quale condizione per la modalità della gestione dei contributi ai sensi dell’art. 11 comma 4 della L.R. n. 4 del 29 giugno 2013, non ha subito variazioni nel corso del 2015.

Sotto il profilo contenutistico, il Collegio ritiene di evidenziare che tale atto ha carattere generico nella descrizione delle procedure di spesa alle quali attenersi e nella individuazione di scritture per l’annotazione cronologica delle operazioni.

La descrizione aggiornata del sistema contabile adottato nel 2015, inoltre, conferma l’assenza di un libro giornale o di registri di mastro o di scritture equivalenti.

Di fatto, l’unico riscontro possibile in termini di completezza fra i dati di spesa dedotti nel rendiconto ed i giustificativi prodotti è affidato alla movimentazione esclusiva di risorse mediante bonifici bancari, che risponde alle prescrizioni contenute nel medesimo Disciplinare, del cui rispetto puntuale il Capogruppo si è assunto dichiaratamente la responsabilità e che è verificabile dall’esame dell’estratto conto intestato al Gruppo, relativo al periodo di riferimento (unito agli atti in copia conforme).

Nella specie, non vi è prova che tali carenze abbiano inficiato la regolarità delle rilevazioni riportate a rendiconto. Depone, di contro, in senso diverso l'univoca concordanza esistente fra i dati aggregati di entrata e spesa con relativi saldi finali e quelli delle chiusure bancarie relative allo stesso periodo, nonché dalla riscontrabilità dei giustificativi con le operazioni movimentate tramite banca.

Peraltro, il rendiconto è risultato *ab initio* strutturalmente conforme al modello ufficiale di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 2012, nonché debitamente sottoscritto in ogni sua pagina dall'on.le Francesco Storace nella sua qualità di Capogruppo mediante apposizione di timbratura identificativa e sigla autografa.

Pertanto, considerata la permanente corrispondenza tra dati di chiusura dell'esercizio precedente e dati iniziali ad apertura dell'esercizio 2015, nonché la rendicontazione risultante dall'estratto conto bancario, in ossequio agli orientamenti ermeneutici consolidati e dai quali il Collegio non ha motivo di discostarsi, si ritiene di derubricare la contestazione.

Vi è, del resto, da osservare che un'opzione contraria assumerebbe *a fortiori* carattere assorbente di ogni altra verifica ed attesa la sua portata onnicomprensiva coerentemente comporterebbe la reiezione dell'intero rendiconto, anche per le componenti la cui veridicità e correttezza risulta comprovabile dal complesso degli atti, in contrasto con elementari principi di ragionevolezza e di prevalenza della sostanza sulla forma non estranei al presente giudizio (circa le esigenze probative dell'irregolarità e l'ammissibilità di prove alternative di regolarità cfr. Sez. Riunite in speciale composizione nn.39/2014 e 9/2015).

Si ritiene, nondimeno, di sottolineare come per la prefata giurisprudenza *“la regolare tenuta della contabilità è uno dei contenuti necessari delle Linee guida, sebbene le stesse abbiano regolato, da un punto di vista strettamente contabile, quasi esclusivamente le modalità di rendicontazione e di conservazione della documentazione, ...lasciando piena autonomia al gruppo nel regolamentarne le modalità all'interno del disciplinare”* e come *“l'esistenza di un registro cronologico dei movimenti finanziari giornalieri appaia essere il contenuto minimo di qualsiasi forma di contabilità”*.

Con la conseguenza, ad avviso del Collegio, che le lacune in argomento possono assumere *a contrariis* rilievo fondante ove causative di confusione gestionale ovvero di incertezze sostanziali nei dati prodotti o determinare il surrettizio spostamento nel tempo di pagamenti al solo scopo di dimostrare il rispetto apparente dei vigenti limiti

budgettari.

Per quanto sopra, non si può che rimarcare l'opportunità di dotarsi di meccanismi chiari e funzionali di registrazione delle operazioni nelle scritture, “*per ponderare e motivare le scelte gestionali come è doveroso per chi utilizza pubblico danaro*” (cfr. del. 85/2015/FRG) non solo ai fini del puntuale adempimento dell'obbligo di resa del conto, ma anche per evitare inutili spechi, rammentando che – impregiudicati i limiti posti ai presenti controlli quanto a sindacato di merito – tali scelte sono comunque valutabili da altri plessi magistratuali e dalla stessa magistratura contabile, in funzione di giudice della responsabilità erariale, in punto di legalità-liceità ed eventualmente ad altro titolo qualificabili come *contra jus*, o perché concretamente elusive dei fini consentiti o perché integranti fenomeni di *mala gestio* di pubblico denaro (cfr. C. Cost. sent. n. 263/201 e sent. n. 235/2015).

## **2. Rilevazione delle entrate.**

In relazione al profilo della corrispondenza contabile in generale, le entrate risultano regolarmente esposte nel rendiconto con separata evidenza dei fondi erogati in ragione della relativa destinazione vincolata a spese di funzionamento e a spese di personale e hanno dato positivi riscontri le seguenti verifiche:

- riconciliabilità fra i dati di flusso 2015 e mandati emessi dal Consiglio regionale;
- rispondenza fra saldi finali rendicontati e liquidità disponibile a conto corrente.

## **3. Spese di personale. Mancata verifica del rispetto delle regole contrattuali ai sensi dell'art. 14, comma 4, del regolamento di organizzazione.**

In relazione alla rendicontazione delle spese di personale si osserva preliminarmente che il gruppo ha ritenuto di avvalersi della forma contrattuale del contratto di collaborazione a progetto per i contratti stipulati prima del 25 giugno 2015. Correttamente ha provveduto ad allegare documentazione idonea a verificare le prestazioni dedotte in obbligazione a carico del prestatore di lavoro e lo svolgimento dell'attività in termini di inerenza alle funzioni istituzionali del gruppo spettante alla Corte dei conti nell'esercizio del presente controllo (contratti e relazioni conclusive).

Per i contratti stipulati successivamente alla data del 25 giugno 2015, in conformità ai principi della riforma del lavoro realizzata ai sensi del d. lgs. n. 81/2015, ha provveduto a stipulare contratti di lavoro a tempo determinato.

Al riguardo, infatti, e per mero tuziorismo, si ritiene di ricordare che l'art. 52 del d.lgs. n. 81/2015 ha abrogato gli artt. da 61a 69-bis del decreto legislativo 276/2003, che

continuano ad applicarsi esclusivamente per la regolazione dei contratti già in atto alla data di entrata in vigore del decreto legislativo stesso.

In questo quadro di sostanziale rispetto del quadro normativo, va tuttavia segnalato che il Gruppo non ha ottemperato agli obblighi di cui all'art. 14, comma 4, del Regolamento di organizzazione, che impone di effettuare una verifica bimestrale del rispetto delle norme contrattuali di riferimento nell'ambito del rapporto di lavoro alle dipendenze dei gruppi consigliari con assunzione diretta dei collaboratori/dipendenti.

Detta verifica è costruita dal Regolamento di organizzazione quale presupposto per l'erogazione delle somme, ed è testualmente "subordinata" alla verifica stessa.

L'adempimento non è contemplato nel disciplinare che regola il funzionamento del Gruppo né è preteso dal Consiglio regionale prima del versamento della quota bimestrale spettante. Costituisce tuttavia un obbligo, che per diversi profili deve essere ascritto ad entrambe le parti in causa, soggetto che eroga il contributo e soggetto che lo riceve, e che, allo stato, appare disatteso.

Ritiene, tuttavia, il Collegio che detta violazione del Regolamento di organizzazione non infici la declaratoria di regolarità del rendiconto.

Deve infatti applicarsi, nel caso di specie, il principio di lettura del rendiconto e della documentazione giustificativa in chiave sostanziale, e in termini di "raggiungimento *aliunde* dello scopo probativo documentale".

In particolare, nel caso di specie il rispetto della regola contrattuale si evince in via astratta dalla lettura combinata dei singoli contratti e dei *curricula* allegati dai collaboratori, da cui si evince la competenza sufficiente agli adempimenti dedotti nel contratto di lavoro, e in via più concreta, dalla disamina della relazione a conclusione del progetto, in termini con l'oggetto dell'obbligazione dedotta in contratto, pure allegata.

Uguualmente, per quanto riguarda il diverso profilo del rispetto degli obblighi di pagamento da parte del Gruppo, questo risulta ampiamente documentato dai movimenti bancari che emergono dall'estratto conto.

Pertanto la criticità rilevata può ritenersi al momento superata.

Si sollecita tuttavia a regolamentare tale adempimento per l'esercizio attualmente in corso a maggior tutela della corretta gestione delle contribuzioni pubbliche erogate dalla Regione per il funzionamento dei Gruppi, che sarà oggetto di specifica verifica nel corso del controllo del rendiconto 2016.



\* \* \*

Il Collegio ritiene superati i restanti dubbi di regolarità sollevati in sede istruttoria, per effetto dei chiarimenti ricevuti e della sopravvenuta integrazione documentale.

Precisa, tuttavia, che l'accertamento allo stato degli atti trasmessi e 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 delle valutazioni di altri Organi-magistratuali e/o amministrativi, né il sindacato di merito e/o di legalità/liceità che dagli stessi potrà essere esercitato nell'ambito delle competenze a ciascuno attribuite per legge (cfr. per tutte deliberazione Sezione di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia n. FVG/64/2014/FRG).

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

La Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per il Lazio accerta, ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, la regolarità del rendiconto per l'esercizio 2015 del Gruppo consiliare "SEL".

#### **DISPONE**

la trasmissione al Presidente del Consiglio Regionale della presente deliberazione per quanto di competenza, ai sensi del richiamato art. 1, comma 10, come riscritto dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 39/2014 e, per debita conoscenza, al Presidente della Regione Lazio.

Così deliberato in Roma, nella Camera di consiglio del 30 aprile 2016.

**IL MAGISTRATO RELATORE**

*f.to* Elena Papa

**IL PRESIDENTE**

*f.to* Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria il 30 aprile 2016

Il Direttore del Servizio di Supporto

*f.to* Emanuele Landolina