



**REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*nella Camera di consiglio del 30 aprile 2016*

*composta dai magistrati:*

<b>Carlo CHIAPPINELLI</b>	<b>Presidente</b>
<b>Maria Luisa ROMANO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Antonio DI STAZIO</b>	<b>Primo Referendario - relatore</b>
<b>Elena PAPA</b>	<b>Primo Referendario</b>

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, comma 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. 11 novembre 2004, n.1, contenente il nuovo Statuto della Regione Lazio, 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 contenenti, rispettivamente, le linee di indirizzo per il presente controllo e le richieste di regolarizzazione formulate ai sensi dell'art. 1, comma 11, 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 29 febbraio 2016;

VISTE le controdeduzioni, le integrazioni documentali e le rettifiche prodotte con nota

7975U del 18.4.2016, introitata a protocollo in pari data dalla Sezione, inoltrata dal Presidente del Consiglio Regionale e, per il suo tramite, dal Presidente del Gruppo consiliare denominato “Lista STORACE PRESIDENTE”, secondo quanto di rispettiva pertinenza in ragione delle avanzate richieste istruttorie;

VISTE le deduzioni e la documentazione integrativa inviate dal Capogruppo;

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 il magistrato incaricato dell’istruttoria, Antonio Di Stazio, nella qualità di relatore;

RITENUTO e CONSIDERATO in

### **FATTO e DIRITTO**

#### **1. Inquadramento della fattispecie e questioni preliminari di rito.**

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi, 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 “Lista STORACE PRESIDENTE”, costituitosi in seno al Consiglio regionale del Lazio fin dall’avvio della X legislatura ed in tale qualità 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 comma 10 (giusta nota n. 277/SP/2016 del 29 febbraio 2016, acquisita in pari data dalla Sezione al n. 1794 di protocollo) 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, pertanto, è stata data rilevanza non solo alla formale corrispondenza del rendiconto alla modulistica ufficiale ex art. 1, comma 9, del D.L. n.174/2012, ma anche ai requisiti di effettività, tracciabilità ed inerenza delle spese ai fini istituzionali, pure sotto il profilo dell’osservanza delle prescrizioni di divieto fissate dall’art. 1, commi 3 e 6

del 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. 33, 35, 83 e 85/2015/FRG nonché, nella stessa direzione, Sez. Contr. Abruzzo, del. n.36/2016/FRG) nonché delle Sezioni Riunite in speciale composizione (vedasi, ex multis, sent. 29/2014, 5,9 e 61/2015/EL), con esclusione di valutazioni estese al merito.

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 (in particolare, art. 37 della L.R. n. 4/2006 e art. 11 della L.R. 4/2013) 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 l'omogeneità delle verifiche affidate a magistrati diversi 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 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 C. cost. n. 39/2014), ruolo di cui è auspicabile il potenziamento”* (cfr. delibera di questa Sezione n.45/2016/FRG, sopra richiamata), 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, onerando i Presidenti degli stessi di separate richieste di specifico tenore.

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. 547/SP/2016 in data 18 aprile 2016, alla scadenza assegnata, prorogata al primo giorno utile non festivo secondo gli ordinari principi processuali. Di ciò 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 per mero tuziorismo quanto già precisato da questa Sezione nel porre in evidenza la cessazione dell'effetto sospensivo connessa all'omessa tempestiva regolarizzazione e la conseguente sostanziale equiparazione della medesima al mancato inoltro iniziale (cfr. Sez. contr. Lazio, deliberazioni n. 85/2015/FRG e n. 34/2016/INPR).

## **2. Accertamenti di competenza.**

Gli accertamenti effettuati, secondo finalità e parametri sopra sinteticamente richiamati, basati su elementi cognitivi di carattere squisitamente documentale, non corroborabili da altre fonti di prova e non estensibili al merito, hanno dato esiti quasi interamente positivi, ad eccezione di quanto verrà esposto in relazione all'errata quantificazione ed erogazione del contributo, non sanabile allo stato degli atti.

Ciò posto, in termini di maggior dettaglio e partendo dai rilievi mossi in istruttoria, si espone l'iter motivazionale che ha sorretto il Collegio nelle proprie decisioni.

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

Vale qui puntualizzare che nessuna osservazione critica ha riguardato la struttura dell'esibito rendiconto, approvato dal Gruppo - costituito sin dall'esito delle elezioni da un solo consigliere – che è risultato articolato in conformità al modello ufficiale di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 2012.

Va, a questo punto, precisato che la tenuta di scritture contabili idonee a consentire l'immediata e completa rilevazione dei fatti di gestione in corso di esercizio è

consustanziale agli obblighi di resa del conto che insistono in capo a chi gestisce risorse pubbliche, anche in funzione di doverosa trasparenza informativa.

L'esame del sistema contabile adottato dal Gruppo nel 2015 non ha rilevato l'esistenza di un libro giornale, di registri di mastro o di scritture equivalenti.

Pertanto, l'unica forma di riscontro possibile allo stato degli atti è data, nella specie, dal raffronto incrociato fra i dati rendicontati, con annessi giustificativi, e quelli contenuti negli estratti del conto bancario dedicato.

La movimentazione delle risorse in entrata ed in uscita è avvenuta – in conformità alle regole del disciplinare e secondo quanto dichiarato dal Capogruppo – esclusivamente mediante bonifici tratti su detto conto.

Nonostante l'assenza di sostanziali discordanze contabili, la Sezione ritiene che il Gruppo debba dotarsi di scritture contabili idonee a consentire una quotidiana, sistematica rilevazione dei movimenti, per le esigenze intrinseche al Gruppo (anche ai fini della trasparenza del conto) e per quelle di controllo da parte di questa Sezione.

A tale riguardo si ritiene meritevole di richiamo l'indirizzo ermeneutico affermatosi presso la giurisprudenza della Corte dei conti, secondo il quale *“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”* (sic. SS.RR. in speciale composizione, sent. n. 9/2015).

#### **4. Richieste istruttorie**

In sede istruttoria, a fini di regolarizzazione del rendiconto, sono stati richiesti al Capogruppo documenti integrativi e chiarimenti, in aggiunta a quanto già richiesto al Presidente del Consiglio regionale, e precisamente:

1. Attestazione del Presidente del Gruppo circa il mancato utilizzo della struttura regionale di diretta collaborazione per l'anno 2015, in conseguenza dell'opzione esercitata ai sensi dell'art. 14 del Regolamento di Organizzazione;

2. “Estratti conto” trimestrali del conto corrente intestato al Gruppo per il 2015. Tra la documentazione inviata alla Sezione è presente la “lista movimenti” dell’ultimo trimestre 2014 e del 2015.
3. L’indicazione delle mansioni effettivamente svolte dal signor Fabrizio P. tra quelle riportate nelle lettere di assunzione del 23 dicembre 2014 e del 15 luglio 2015 per i periodi di lavoro ivi specificati con particolare riferimento alle indicazioni fornite con deliberazione n. 34/2016/INPR, recante “*Linee di indirizzo in materia di controllo dei rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Lazio*” al punto f).
4. Regolarizzazione delle lettere di assunzione di Angela S., Fabrizio P. e Francesca B. per il periodo gennaio-luglio 2015, che risultano corrette a penna in premessa in merito alla durata, senza che le medesime correzioni risultino siglate e datate.
5. *Curriculum vitae* di Bruna C. con la lettera di conferimento dell’incarico, documentazione idonea a comprovare l’attività svolta e dichiarazione di non appartenere alle categorie previste dall’art. 1, comma 3, lett. c) del d.P.C.M. 21 dicembre 2012.
6. Dichiarazione del Capogruppo dalla quale risulti che in caso di utilizzo dei locali della Regione, da parte del Gruppo, la Regione non abbia già sostenuto analoghe spese in materia di sicurezza del lavoro.

#### **5. Esame delle acquisizioni istruttorie**

Si dà atto che il Capogruppo ha attestato il mancato utilizzo della struttura regionale, avendo lo stesso esercitato l’opzione prevista dall’art. 14 del Regolamento di organizzazione con conseguente assunzione diretta del personale. Ha, inoltre, fornito gli estratti conto trimestrali relativi alla gestione di riferimento con importi corrispondenti alla documentazione già inviata alla Sezione.

Riguardo alle mansioni svolte dal sig. Fabrizio P., il Capogruppo conferma dette mansioni corrispondono a quelle previste in contratto, ovvero “mansioni esecutive e di segreteria esterna”.

Viene altresì prodotta dal Capogruppo attestazione negativa in ordine alle spese per autovetture e carburante, non avendo il Gruppo utilizzato autovetture nello svolgimento delle funzioni.

Si dà atto, inoltre, dell'avvenuta regolarizzazione delle lettere di assunzione del personale.

Riguardo alle spese di funzionamento, si dà atto che il Capogruppo ha prodotto la documentazione e le dichiarazioni richieste in sede istruttoria.

## **6 Valutazioni conclusive**

La verifica sulle spese effettuate – veritiere quanto ad esborsi annui rendicontati e tracciabili in banca – risultano, di regola, anche alla luce delle integrazioni documentali pervenute in fase istruttoria, prive di autorizzazione preventiva scritta.

Siffatta irregolarità, già emersa all'attenzione della Sezione nello scorso ciclo di controllo e sanata per effetto delle attestazioni postume rilasciate in istruttoria con richiamo all'adozione *pro futuro* di comportamenti maggiormente in linea con le forme imprescindibili per l'ordinata e corretta tenuta della contabilità, non risulta generalmente rimossa.

Parimenti, irritualità e lacune sono state riscontrate con riguardo all'attestazione di correttezza delle spese quanto a coerenza ed inerenza con i fini istituzionali, contemplata espressamente dall'art. 3 delle Linee guida, quale adempimento proprio del Capogruppo, nella specie totalmente pretermessa per le spese di personale e concepita come dichiarazione apposta in margine ai giustificativi contabili per le spese di funzionamento.

Ad avviso del Collegio, le evidenziate carenze, pur non essendo di per sé sole motivo di irregolarità, specie in presenza di specie in presenza di attestazioni che ratificano le spese effettuate con assunzione di piena responsabilità da parte dei capigruppo accompagnate da evidenze probative di natura documentale idonee a supportare le valutazioni sostanziali di veridicità e correttezza delle spese rendicontate, rappresentano comunque elementi circostanziali che non possono essere ignorati in concreto.

Con riguardo alle spese di personale, costituito nella specie da quattro unità lavorative assunte con contratto a tempo determinato, la documentazione acquisita in atti ha portato in evidenza la mancata adozione di adeguate procedure e scritture di verifica dell'esatta esecuzione delle prestazioni di lavoro dedotte in contratto.

In proposito, il Collegio non ignora che l'art. 3, comma 3, delle Linee guida annette alla produzione dei contratti relativi al personale valenza probativa delle spese di personale,

ma l'ossequio a tale adempimento non può considerarsi di per sé soddisfacente dell'onere di dare evidenza alla correttezza delle spese rendicontate, che ne costituisce la finalità sostanziale, specialmente quando i contenuti contrattuali presentino oggetto "*per tabulas*" non determinato, ma solo determinabile per effetto di altre determinazioni che il committente si riserva di adottare. Diversamente opinando, infatti, si finirebbe per ignorare un canone fondamentale della contabilità, consustanziale alla regolarità della rendicontazione e consistente nel detenere e conservare giustificativi documentali comprovanti i fatti di gestione sottostanti alle operazioni contabili annotate nelle scritture.

Siffatte esigenze probative sono particolarmente avvertite quando la gestione contabile implichi l'utilizzo di risorse pubbliche, il cui impiego soggiace rigorosamente alla legge e per le quali più stringenti sono gli obblighi di rendicontazione e indefettibili le verifiche di controllo.

A tale riguardo, è bene rammentare che la Sezione è chiamata a svolgere "*un'analisi obbligatoria di tipo documentale*" volta, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati, a verificare l'inerenza delle spese "*all'attività istituzionale*" mediante "*la prova dell'effettivo impiego*" per tali finalità (Corte cost., sent. n. 39/2013). Il controllo di spettanza, quindi, "*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).

Attese le richiamate perplessità, su cui si richiama comunque l'attenzione pro futuro, non di meno il Collegio ritiene, in applicazione del consolidato orientamento delle SS.RR. di questa Corte in speciale composizione (v. sentenze n.29/2014, 9/2015, 61/2015), che le riscontrate lacune non siano di per sé idonee a supportare una valutazione di irregolarità della spesa allorquando il complesso degli elementi in atti non conduca univocamente in tale direzione.

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

dichiara, ai sensi e per gli effetti di cui all'art.1, comma 10, del decreto legge n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012 e s.m.i., la regolarità del rendiconto

prodotto dal Gruppo del Consiglio regionale del Lazio “Lista STORACE PRESIDENTE” per l’esercizio 2015.

**DISPONE**

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

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

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

**IL MAGISTRATO RELATORE**

*f.to* Antonio Di Stazio

**IL PRESIDENTE**

*f.to* Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria il 30 aprile 2016

Il Direttore del Servizio di Supporto

*f.to* Emanuele Landolina