



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere
Francesco Sucameli	Primo Referendario (relatore)
Raffaella Miranda	Primo Referendario
Emanuele Scatola	Referendario

nella camera di consiglio del 3 aprile 2019

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n.1214, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare gli articoli 1, commi 9 e seguenti, e 2, comma 1, lettere g) e h);

Visto il D.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato nella G.U. n. 28 del 2 febbraio 2013 (ad ora innanzi DPCM);

Vista l'ordinanza presidenziale n. 19/2019 con cui la Sezione è stata convocata per la data odierna;

Udito il Magistrato istruttore Francesco Sucameli.

IN FATTO E IN DIRITTO

1. Quadro normativo e giurisprudenziale.

1. L'articolo 1, commi 9 e seguenti, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 ha intestato alle competenti Sezioni regionali della Corte dei Conti un controllo, da esercitarsi con cadenza annuale, avente ad oggetto la regolarità dei rendiconti dei Gruppi consiliari dei Consigli Regionali.

Le disposizioni in esame – nella formulazione risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014 – circoscrivono tale controllo entro precise fasi procedurali e termini temporali. Segnatamente, Ciascun Gruppo consiliare approva un rendiconto annuale di esercizio strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e da recepirsi in un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al riguardo, per **l'esercizio 2018** valgono le Linee guida che sono state approvate dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 6 dicembre 2012 e recepite con DPCM del 21 dicembre 2012, pubblicato nella G.U. n. 28 del 2 febbraio 2013. Il rendiconto, che è trasmesso da ciascun Gruppo consiliare al Presidente del Consiglio regionale, deve essere da questi poi inviato alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio.

La Sezione regionale esercita il controllo pronunciandosi, entro i trenta giorni successivi al ricevimento dei citati rendiconti, con apposita delibera, trasmessa al Presidente del Consiglio regionale che ne cura la pubblicazione. In assenza di pronuncia nel predetto termine il rendiconto si considera comunque approvato.

In caso di rendiconto, o di documentazione a corredo, non conformi alle prescrizioni normative, la Sezione regionale di controllo è tenuta a trasmettere al Presidente del Consiglio regionale, con sospensione del decorso del termine per la pronuncia, una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione da parte del gruppo, fissando un termine non superiore a trenta giorni.

Alla omessa regolarizzazione del rendiconto nei termini stabiliti ovvero di mancata trasmissione del rendiconto nel termine previsto e comunque in caso di delibera di non regolarità del rendiconto da parte della Sezione regionale di controllo consegue l'effetto di cui all'art 1, comma 11, ultimo periodo, D.L. n. 174/2012, che a seguito della sentenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 39/2014), consiste non più nella decadenza, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Gruppo verso il Consiglio regionale, ma nell'obbligo della restituzione delle somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non "regolarmente" rendicontate (art. 1, comma 11, D.L. n. 174/2012).

1.2. Sul piano della natura del sindacato effettuato da questa Magistratura, infatti, la Corte costituzionale ha chiarito che si tratta di un controllo di legittimità-regolarità nonché "documentale", nel senso che è cartolare e che non può spingersi ad un sindacato di merito. Secondo la pronuncia già citata, infatti, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali non è lesiva dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti regionali e a tali organi rappresentativi, in quanto: *"il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale"*.

Ne consegue che in quanto parte integrante del rendiconto generale, il controllo, speciale, su tali rendiconti di organi interni al Consiglio regionale, partecipano della stessa natura di quello generale effettuato in sede di giudizio di parifica. Pertanto, la verifica di tali rendicontazioni è un momento normativo e di legalità essenziale all'attuazione del principio democratico e della c.d. contabilità di mandato, che nel c.d. di "principio di rendicontazione" si realizza (cfr. sentt. C. Cost. n. 184/2016 e n. 18/2019). Del resto, è proprio la finalità di trasparenza e quella democratica che qualificano la contabilità dello Stato e degli enti territoriali come "pubblica".

Allo stesso tempo, al principio di rendicontazione si ricollega un altro "principio generale", da cui discende l'effetto tipico di ogni accertamento di irregolarità da parte della giurisdizione contabile: l'uso irregolare di denaro pubblico, obbliga alla sua restituzione.

Infatti, in proposito, la Corte costituzionale, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 1, commi 11 e 12 del D.L. n. 174/2012 (sentenza n. 39/2014), sottolineava che *«Contrariamente alla sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse per il successivo esercizio annuale, **l'obbligo di restituzione può infatti ritenersi anzitutto principio generale delle norme di contabilità pubblica.** Esso risulta strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari. Detto obbligo è circoscritto dalla norma impugnata a somme di denaro ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale, che vanno quindi restituite, in caso di omessa rendicontazione, atteso che si tratta di risorse della cui gestione non è stato correttamente dato conto secondo le regole di redazione del rendiconto. Ne consegue che l'obbligo di restituzione discende causalmente dalle riscontrate irregolarità nella rendicontazione. Conseguentemente – sulla base del suddetto nesso di causalità – l'obbligo di restituzione risulta*

riconducibile alla richiamata procedura di controllo legittimamente istituita dal legislatore» (enfasi aggiunta).

Ed infatti, la Sezione Giur. Piemonte, ha evidenziato che : *«il controllo di regolarità affidato alla Sezione di controllo, ove si traduca in un accertamento definitivo di irregolarità, fa nascere ex lege un obbligo restitutorio che comporta a carico del presidente del consiglio regionale un dovere di attivazione per il recupero delle somme dovute [...] Detto obbligo di restituzione, deve infatti essere puntualmente garantito secondo i principi civilistici, a prescindere dall'accertamento dello stato soggettivo del debitore, che è presunto salva la prova liberatoria ex art. 1218 cod. civ. (peraltro, secondo l'orientamento maggioritario, nemmeno configurabile per le obbligazioni pecuniarie), avente ad oggetto il fatto che l'impossibilità della prestazione è derivata da causa non imputabile al debitore» (sent. n. 53/2017).*

1.3. In secondo luogo, la stessa Corte costituzionale chiarisce che tale controllo è "documentale", nel senso che, *ex cartula*, mira a verificare la legittimità-regolarità del rendiconto mediante una verifica coerenza e verità della spesa, attraverso la documentazione di supporto di cui il rendiconto costituisce sintesi (conti sottostanti e c.d. pezze giustificative, cfr. art. 3 DPCM), senza che questo inceda in una valutazione dei "risultati" e delle prassi concrete nell'impiego di tali risorse.

Il rendiconto dei gruppi consiliari, infatti, come tutti i rendiconti è una scrittura contabile complessa di terzo grado, che muove da una contabilità analitica (in forma di registrazione contabili periodiche). Le scritture di partenza sono scritture contabili di secondo grado, obbligatorie ma anche facoltative, che a loro volta partono dalle c.d. pezze giustificative (documenti contabili di primo grado), vale a dire la documentazione dei singoli fatti di gestione.

Cosicché il Giudice delle leggi ha specificato: *«A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica **la prova** dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale», (sent, n. 39/2014, enfasi aggiunta).*

1.4. Quanto alla forma rappresentativa, sintetica, dei fatti di gestione, essa consiste nel modello predisposto in sede di Conferenza: il controllo "esterno" e "documentale" della Corte dei conti, dunque, deve assumere – come detto – quale

principale parametro di legalità, la conformità del rendiconto al DPCM 21 dicembre 2012. Tale decreto ha recepite le "Linee guida" deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano: dal punto di vista ontologico il DPCM non costituisce una fonte del diritto, in quanto, come evidenziato dalla Consulta nella pronuncia n. 39/2014, *"risulta, invero, privo di contenuto normativo, limitandosi ad indicare i criteri e le regole tecniche volte a soddisfare quelle esigenze di omogeneità nella redazione dei rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari"*. Esso non può quindi innovare l'ordinamento contabile nel quale esso continua a muoversi senza poersi in contrasto con regole e principii della contabilità (armonizzata) degli enti territoriali.

Per tale ragione il DPCM schematizza la rappresentazione di fatti gestione, rilevanti secondo le regole generali della contabilità finanziarie degli enti territoriali (D.lgs. n. 118/2011). Per l'effetto:

- il rendiconto speciale dei gruppi consiliari si inserisce nella contabilità generale dell'ente territoriale ed è dunque **un rendiconto finanziario e di competenza** (D.lgs. n. 118/2011), non di mera cassa;
- come evidenziato dall'art. 1 DPCM, le spese per essere regolari devono rispettose del principio **veridicità** (corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute) e **correttezza** del rendiconto (che attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge), vale a dire, in coerenza con i principio di cui all'Allegato 1 del D.lgs. n. 118/2011;
- proprio nella stessa ottica del D.lgs. n.118/2011, la struttura formale del rendiconto deve poter favorire **l'armonizzazione e la lettura trasparente delle contabilità**, sia nel rapporto interno con quella generale della regione sia con le altre contabilità speciali delle altre regioni, in modo da garantire la raffrontabilità, anche territoriale.

Quanto al primo profilo (contabilità di competenza e non per cassa, con effetto sul criterio di imputazione temporale, il quale deve prendere a riferimento il momento dell'esigibilità giuridica dell'obbligazione e non quello del movimento di cassa), si rammenta che si sono espresse le Sezioni riunite in speciale composizione con la sentenza n. 29/2014/EL, con argomentazioni che qui si condividono (pur avendo le stesse Sezioni riunite evidenziato, con la sentenza n. 9/2015, che la struttura del DPCM si presta meglio a registrare i flussi di cassa, piuttosto che la competenza).

Quanto al secondo profilo (verifica documentale delle verità e correttezza), la già ricordata sentenza n. 29/2014/EL delle Sezioni Riunite in composizione speciale ha ribadito che *«L'attività di controllo deve consistere [...] nell'esame della singola spesa*

per accertare se essa sia coerente con l'attività istituzionale del gruppo e, nel contempo, che non costituisca un modo subdolo per finanziare il partito» e che «si tratta di una verifica da condurre secondo parametri di compatibilità circa l'inerenza delle spese con i fini istituzionali dei gruppi consiliari».

Nello stesso senso si è espressa la Sez. Giur. Campania che, nelle sentenze nn. 582, 585 e 698 del 2016 (in linea con sentenza n. 157/2014 della Sez. Giur. Lazio), ha affermato che in assenza di rendicontazione adeguata, sia sotto il profilo della produzione di documentazione giustificativa, sia sotto il profilo della documentale, si configura un'obbligazione restitutoria verso l'ente regionale. In particolare, in tali pronunce si è osservato che: *«I principi-cardine posti alla base della disciplina dei vari fondi previsti a garanzia del pieno assolvimento dell'attività istituzionale dei Gruppi Consiliari Regionali e dei singoli Consiglieri, sono rappresentati, da un lato, dalla **stretta inerenza della spesa alla attività istituzionale** del Gruppo e, dall'altro lato, dalla precisa imputabilità della spesa alle sole specifiche finalità di ogni singolo fondo inteso -come precedentemente evidenziato- a garantire il soddisfacimento di esigenze diverse»* (enfasi aggiunta).

Quanto al terzo (trasparenza e uniformità del conto) profilo il Giudice delle leggi ha ricordato, nella sentenza n. 39/2014 che, *«dette esigenze di armonizzazione nella redazione dei documenti contabili sono strumentali a consentire la corretta raffrontabilità dei conti (tra le tante, sentenza n. 138 del 2013); ciò in quanto «la codificazione di parametri standardizzati» è funzionale a consolidare, sotto il profilo contabile, «**le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili**, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica», inscindibilmente connessa alla «disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi»* (ex plurimis, sentenze n. 309 e n. 176 del 2012; n. 52 del 2010)» (enfasi aggiunta).

1.5. Il controllo della Corte dei conti, dunque, sul piano del fatto, in quanto documentale, mira a verificare la integrità documentale del rendiconto, la intestazione al gruppo a mezzo della firma del suo responsabile, e la completezza dal punto di vista giustificativo (art. 3 DPCM) in modo da considerare "provate" le quantità rendicontate; dal punto di vista del diritto si incentra sull'applicazione del principio di verità (e trasparenza) nonché correttezza, (declinata in termini inerenza e necessità della spesa, e assenza di conflitti d'interessi).

Segnatamente, secondo le linee guida, i criteri cui orientare il giudizio di fatto e di diritto sono così declinati: 1) i principi di veridicità e correttezza (*"la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute", "la correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge"*: art. 1, DPCM 21/12/2012); 2) il divieto di commistione tra risorse dei gruppi e risorse a vario titolo riconducibili all'esercizio di attività politica esterna al Consiglio regionale (art. 1, comma 3, lett. *b*), *c*), *d*), D.P.C.M.); 3) non rimborsabilità con le risorse destinate al funzionamento dei gruppi, delle spese sostenute dal singolo consigliere nell'espletamento del proprio mandato, delle altre spese personali, di quelle effettuate per l'acquisto di strumenti di investimento finanziario, nonché delle spese relative all'acquisto di automezzi (art. 1, comma 6, DPCM); 4) specifica assunzione di responsabilità da parte del Presidente del Gruppo Consiliare in relazione ai compiti che gli sono attribuiti nell'ambito qui esaminato (sottoscrizione del rendiconto e attestazione di veridicità e correttezza di quanto ivi riportato), cfr. art. 2 DPCM.); 5) obbligo di adozione di un disciplinare interno che indichi le modalità di gestione delle risorse messe a disposizione dal Consiglio regionale e per la tenuta della contabilità (art. 2, comma 3, DPCM); 6) completezza della documentazione a corredo dei rendiconti (art. 3 DPCM): in particolare, *"per le spese relative al personale, qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, dovranno essere allegati il contratto di lavoro e la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi"* (art. 3, comma 3); 7) obbligo di tracciabilità dei pagamenti (articolo 4, cit. D.P.C.M.).

La documentalità, dunque, non si traduce in un controllo di mera referenzialità soggettiva della spesa, ma in una verifica delle "integrità" della documentazione giustificativa (originalità o conformità ad originale, sufficienza, completezza) e nella oggettività del nesso funzionale con l'attività dell'ente di cui il gruppo è articolazione.

Il giudizio della Sezione di controllo è quindi un giudizio "dicotomico" (Corte costituzionale, sent. n. 60/2013), che porta ad esiti che sono determinati direttamente dalla legge e dai principi generali dell'ordinamento contabile pubblico. Come è stato evidenziato, infatti: *"la Sezione non indica nel proprio pronunciamento gli effetti del deliberato, riconducibili, a ben vedere, direttamente alla legislazione vigente, la cui individuazione esorbita dai compiti tipici della Sezione ed è rimessa eventualmente all'ambito di responsabilità proprio del Consiglio regionale"* (cfr. SS.RR. in speciale composizione, deliberazione n. 5/2015).

Quanto all'accertamento in diritto, è stato altresì specificato che la sola e generica riferibilità delle spese oggetto della richiesta di rimborso all'"organo" gruppo consiliare non può giustificare né legittimare la rimborsabilità delle somme di denaro

impiegate, perché potrebbe porterebbe al parossistico effetto di rompere ogni nesso funzionale dell'organo con il "corpo" (il Consiglio regionale e in ultimo l'ente pubblico esponenziale di una comunità di riferimento). Laddove le evidenze documentali non consentano di verificare in modo sufficientemente circostanziato la destinazione della spesa al funzionamento dell'organo rappresentativo e della sua articolazione interna (il gruppo consiliare), dunque, la nozione stessa di "attività politica del gruppo consiliare", acquisirebbe una dilatazione semantica, assolutamente irragionevole, tale da contemplare nella nozione di atto politico, suscettibile di rimborso, qualsivoglia iniziativa che presenti anche solo un tenue nesso eziologico con l'azione del gruppo consiliare (cfr. le sentenze della Sezione Giur. per la Campania nn. 170, 675 e 676 del 2016, nonché le decisioni nn. 273, 274, 278, 279, 319 e 325 del 2017).

Ed infatti, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 10/2017 ha ribadito, che la funzione di controllo della Corte dei conti è di legittimità piena: «l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai criteri contenuti nelle linee guida. Tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012 menziona la "veridicità e correttezza delle spese", con l'ulteriore puntualizzazione che "ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo" (comma 3, lettera a) (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016, n. 130 del 2014). Ciò premesso, come ribadito più volte da questa Corte, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, "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**» (sentenza n. 260 del 2016; analogamente, sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014)"» (enfasi aggiunta).

2. Tanto premesso, con deliberazione n. 56/2019/FRG questa Sezione aveva richiesto di integrare la documentazione trasmessa:

- provvedendo a certificare, ai sensi dell'art. 3, comma 1, dettagliatamente, la conformità all'originale dei documenti trasmessi (completando l'attestazione sulle singole pagine, indicando i seguenti elementi: data e luogo di rilascio della copia, nome e cognome del soggetto autenticante, qualifica e/o qualità da questi rivestita, nonché firma, leggibile, di tale soggetto);

- evidenziando, ai sensi dell'art. 1 lettera h) DPCM, l'esistenza di un inventario e la sua trasmissione ove presente;

- fornendo il conto degli eventuali residui attivi e passivi (con l'indicazione della causale, della data del titolo e il correlato riscontro documentale).

3. Con nota prot. C.d.c. n. 1582 del 29 marzo 2019 sono qui pervenute tutte le integrazioni documentali richieste, con la specificazione che non esistono allo stato beni durevoli da inventariare.

PQM

la Sezione regionale di controllo per la Campania, ai sensi dell'articolo 1, comma 10, del decreto legge 10 ottobre 2012 n°174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n°213

ACCERTA

allo stato degli atti, che non si ravvisano elementi per dichiarare la non regolarità del rendiconto 2018 del Gruppo consiliare "Movimento 5 Stelle" nei limiti e nell'ambito del riscontro effettuato, fermo restando che quanto accertato in questa sede non attiene alla regolarità complessiva dei comportamenti sottostanti agli atti sottoposti a controllo, i quali potranno essere valutati dalle competenti sedi.

DISPONE

La trasmissione della presente pronuncia al presidente del Consiglio regionale della Campania per il seguito di competenza.

Così deliberato, in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 3 APRILE 2019. *fr.*

L'ESTENSORE

Francesco Sucameli
Francesco Sucameli



IL PRESIDENTE

Fulvio Maria Longavita
Fulvio Maria Longavita

Depositato in Segreteria

in data 03 APR. 2019

Il Direttore del Servizio di supporto

dott. Mauro Grimaldi
Mauro Grimaldi

CORTE DEI CONTI SEZIONE REG. DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
03 APR. 2019
DEPOSITATO

1911

1912

1913