



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

Prot. 0005876/14 18/04/2014 U
Fasc. X/3755 Class. 5.2.2
R13.52 - UFFICIO UDP PREROG. CONSIGLIERI



Il Presidente

Al Consigliere Silvana CARCANO

Presidente Gruppo Consiliare

Movimento Cinque Stelle

Sua SEDE

Oggetto: trasmissione della deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti n.151/2014/FRG del 15/04/2014 inerente al controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari anno 2013.

Si trasmette alla S.V., in qualità di Presidente del gruppo consiliare Movimento 5 Stelle, la deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti n.151/2014/FRG del 15/04/2014, recante gli esiti del controllo effettuato dalla Corte ai sensi dell'art. 1 del d.l. 174/2012, convertito dalla legge 213/2013, da cui si evince l'esito positivo di tale controllo sul rendiconto del gruppo.

Distinti saluti

Raffaele Cattaneo



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Via Marina n. 5 - 20121 Milano

Milano, 15 aprile 2014

CORTE DEI CONTI



0004778-15/04/2014-SC_LOM-T87-P

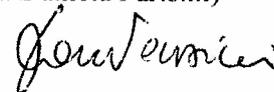
Al Presidente
Consiglio Regionale della Lombardia
Via Fabio Filzi, 22
20124 Milano

PEC: protocollo.generale@pec.consiglio.regione.lombardia.it

Oggetto: Trasmissione deliberazione n. 151/2014/FRG del 15/04/2014.

D'ordine del Presidente Nicola Mastropasqua, si trasmette copia conforme all'originale della delibera in oggetto con i relativi allegati, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, D.L. 174/2012, convertito nella legge 213/201, come vigente a seguito della sentenza Corte costituzionale n. 39/2014.

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)



Lombardia/

151

/2014/FRG



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 14 aprile 2014

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Vista la legge 7 dicembre 2012, n. 213, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174;

Visto il Decreto del Presidente del Consiglio 21 dicembre 2012;

Vista la legge regionale Lombardia 27 ottobre 1972, n. 34;

Vista la legge regionale Lombardia 7 maggio 1992, n. 17;

Vista la legge regionale Lombardia 23 luglio 1996, n. 17;

Vista la legge regionale Lombardia 7 luglio 2008, n. 20;

Vista la legge regionale Lombardia 24 giugno 2013, n. 3;



Viste le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza 19 giugno 2011, n. 192, 2 marzo 2009, n. 68, 20 aprile 2009, n. 120, 22 febbraio 2010 nn. 104 e 105, 30 settembre 2013, n. 226;

Vista la deliberazione della Sezione Regionale di controllo per la Lombardia n. 126/2014 del 24 marzo 2014;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 12/2013 del 5 aprile 2013;

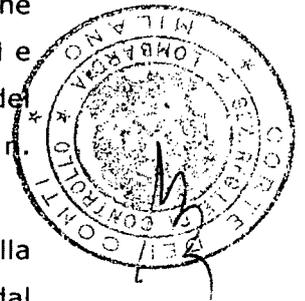
Sentiti i magistrati relatori dott. Gianluca Braghò in relazione al gruppo *Popolo della Libertà* (IX e X legislatura), denominato successivamente, a partire dal 1° luglio 2013, *Forza Italia - Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente*; dott. Paolo Bertozzi in relazione al gruppo *Partito democratico della Lombardia* (IX e X legislatura); dott. Cristian Pettinari in relazione ai gruppi *Misto* (IX legislatura), *Popolo della Lombardia* (IX legislatura), *Unione di Centro* (IX legislatura), *Sinistra Ecologia Libertà* (IX legislatura); *Lega Nord - Padania* (IX e X legislatura), *Fratelli d'Italia - Centrodestra Nazionale* (X legislatura); dott. Giovanni Guida in relazione al gruppo *Italia dei Valori* (IX legislatura); dott.ssa Molinaro in relazione al gruppo *Movimento 5 Stelle* (X legislatura).

PREMESSO IN FATTO

1.- In data 26 febbraio 2014 sono pervenuti a questa Sezione Regionale di Controllo i rendiconti dei gruppi del Consiglio regionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, comma 9 e seguenti, del decreto legge n. 174 del 2012, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

In forza di tali disposizioni, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è tenuta a pronunciarsi nel termine di trenta giorni dal ricevimento dei suddetti rendiconti e, qualora riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non siano conformi alle prescrizioni stabilite da detto articolo, a formalizzare rilievi, sempre nel rispetto del termine di trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, mediante apposita comunicazione al Presidente del Consiglio regionale (sentenza n. 39 del 2014 della Corte costituzionale), affinché si provveda alla relativa regolarizzazione.

Il controllo si svolge sul rendiconto annuale, per espressa previsione del citato comma 9; i rendiconti trasmessi a questa Sezione si riferiscono all'anno 2013. In tale anno, in Lombardia si sono tenute le elezioni regionali; in virtù di ciò, il predetto controllo ha dunque ad oggetto i rendiconti dei gruppi costituitisi nel Consiglio regionale sia nella IX legislatura regionale (per



il periodo 1° gennaio – 26 marzo 2013) sia nella X legislatura (per il periodo 27 marzo – 31 dicembre 2013).

2.- Ricontrata la presenza di documentazione non conforme alle prescrizioni normative in premessa richiamate, al fine di adempiere alle superiori prescrizioni, il Presidente della Sezione Controllo convocava la Sezione per la camera di consiglio del 20 marzo 2014. Con la deliberazione n. 126/2014 del 24 marzo 2013 formalizzava tali rilievi mediante apposita comunicazione al Presidente del Consiglio regionale affinché si provvedesse alla relativa regolarizzazione, a tal fine assegnando come termine il giorno 11 aprile 2014.

A tale data veniva trasmessa la documentazione prodotta dai seguenti capigruppo consiliari:

- a. *Popolo della Libertà* (IX e X legislatura), denominato successivamente, a partire dal 1° luglio 2013, *Forza Italia - Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente*;
- b. *Partito democratico della Lombardia* (IX e X legislatura);
- c. *Misto* (IX legislatura);
- d. *Lombardia popolare* (IX legislatura);
- e. *Unione di Centro* (IX legislatura);
- f. *Sinistra Ecologia Libertà* (IX legislatura);
- g. *Lega Nord - Padania* (IX e X legislatura);
- h. *Fratelli d'Italia - Centrodestra Nazionale* (X legislatura);
- i. *Italia dei Valori* (IX legislatura);
- j. *Movimento 5 Stelle* (X legislatura).

Al fine di esaminare la documentazione pervenuta nel rispetto dell'originario termine di trenta giorni decorrente dal ricevimento dei rendiconti, termine sospeso dalla comunicazione delle irregolarità di cui alla deliberazione n. 126/2014, il Presidente della Sezione convocava l'adunanza del 14 aprile 2014.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.- Come ricordato in premessa, l'articolo 1, commi 9 e seguenti, della 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 del Consiglio Regionale. Tale disciplina è stata oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014, che ha dichiarato l'illegittimità parziale di alcuni enunciati normativi contenuti, fra l'altro, nei commi 10 e 11 del citato art. 1.



Detto articolo ha inquadrato tale controllo entro precisi adempimenti e termini: il rendiconto, che è trasmesso da ciascun gruppo consiliare al Presidente del Consiglio regionale, deve essere trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio.

Il controllo della competente Sezione regionale deve esercitarsi nei successivi trenta giorni: la Corte si pronuncia con apposita delibera, trasmessa al Presidente del Consiglio regionale, che ne cura la pubblicazione.

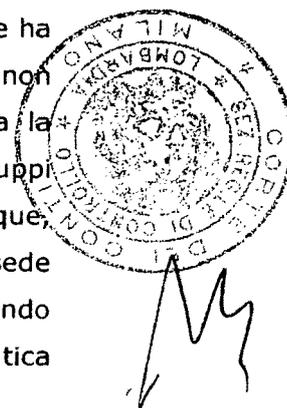
La perentorietà di tale termine discende dalla prevista approvazione tacita in caso di mancata pronuncia nei trenta giorni.

In caso di rendiconto, o documentazione a corredo, non conforme alle prescrizioni normative, la competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è tenuta a trasmettere al Presidente del Consiglio regionale, con sospensione del termine di trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni.

2.- L'ambito del controllo della Corte dei conti si desume dal complesso normativo costituito dai commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, come successivamente modificato. Al riguardo, la Corte costituzionale, nella predetta pronuncia, ha rilevato che, con dette previsioni, il legislatore ha predisposto un'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 dunque, 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".

Le disposizioni individuano il contenuto del rendiconto di esercizio annuale con obbligo di documentazione a corredo, da redigere peraltro secondo linee guida deliberate dalla Conferenza Stato Regioni. Il documento contabile, così redatto, è trasmesso alla Corte dei conti che deve pronunciarsi sullo stesso con apposita delibera, il cui ambito è evidentemente quello segnato dal comma 9 del citato art. 1 del decreto legge 174 del 2012.

A partire dai rendiconti per l'esercizio annuale 2013, attualmente oggetto di controllo di regolarità, trovano per la prima volta applicazione le prescrizioni introdotte con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri



21 dicembre 2012, il quale ha recepito la deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 6 dicembre 2012. Tale decreto contiene regole inerenti alla delimitazione contabile della spesa (allegato "A") che si traducono in un modello di rendicontazione annuale (allegato "B") cui devono uniformarsi i gruppi consiliari.

La valutazione di tale conformità costituisce oggetto del controllo di regolarità intestato a questa Corte.

2.1.- Quanto alle regole di spesa, l'art. 1 dell'Allegato "A" al predetto decreto stabilisce *in primis* che ciascuna spesa deve corrispondere a criteri di veridicità - criterio che attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute - e di correttezza, ovvero, secondo l'espressa previsione del predetto art. 1, di coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge, secondo i principi ivi espressamente indicati [e cioè: a) ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo; b) non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, i contributi erogati dal consiglio regionale per finanziare, direttamente o indirettamente, le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi; c) i gruppi non possono intrattenere rapporti di collaborazione a titolo oneroso ed erogare contributi, in qualsiasi forma, ai membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo ed ai consiglieri regionali di altre regioni, nonché ai candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica, limitatamente, per questi ultimi, al periodo elettorale - come previsto dalla normativa vigente - e fino alla proclamazione degli eletti; d) non sono consentite le spese inerenti all'attività di comunicazione istituzionale nel periodo antecedente alla data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di *par condicio*].

Il comma 4 del predetto art. 1 chiarisce poi che il contributo per le spese di funzionamento può essere utilizzato: a) per le spese di cancelleria e d'ufficio, stampa e duplicazione; b) per le spese per l'acquisto di libri, riviste, quotidiani, libri e altri strumenti di informazione su supporti informatici; c) per le spese telefoniche e postali; d) per la promozione istituzionale dell'attività del gruppo consiliare e dei singoli consiglieri appartenenti al gruppo medesimo; e) per l'acquisto di spazi pubblicitari su organi di informazione esclusivamente per la promozione dell'attività istituzionale del gruppo



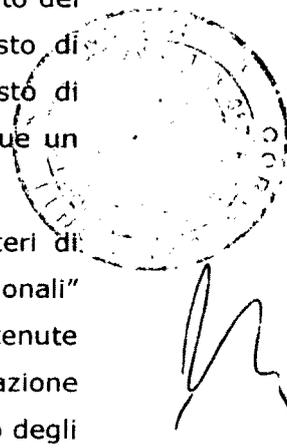
consiliare o del singolo consigliere appartenente al gruppo medesimo; f) per il rimborso al personale del gruppo consiliare delle spese sostenute per missioni autorizzate dal Presidente del gruppo medesimo, ove non siano a carico del bilancio del Consiglio; g) per le spese di rappresentanza sostenute in occasione di eventi e circostanze di carattere rappresentativo del gruppo consiliare che prevedono la partecipazione di personalità o autorità estranee all'Assemblea stessa (quali, ad esempio, spese per ospitalità e accoglienza); h) per l'acquisto di beni strumentali destinati all'attività d'ufficio o all'organizzazione delle iniziative del gruppo (dei beni durevoli acquistati con i fondi del gruppo devono essere tenute opportune registrazioni); i) per le altre spese relative all'attività istituzionale del gruppo.

Per tali spese resta dunque ferma, *in primis*, l'imprescindibile valutazione di inerenza di ogni spesa sostenuta all'attività Istituzionale del gruppo: tale valutazione, infatti, costituisce il primo indefettibile vaglio di legittimità di ogni spesa coperta dai contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari e, in tali limiti, non comporta nessun sindacato sulla discrezionalità delle scelte effettuate dal gruppo consiliare.

Al contempo, l'allegato "A" chiarisce che detto contributo non può essere utilizzato: a) per spese sostenute dal consigliere nell'espletamento del mandato e per altre spese personali del consigliere; b) per l'acquisto di strumenti di investimento finanziario; c) per spese relative all'acquisto di automezzi (art. 1, comma 6). Con riferimento a tali spese, vige dunque un divieto espresso, di cui si tiene conto nel controllo di regolarità.

Quanto alle spese di personale, detto d.P.C.m. rinvia ai criteri di utilizzo del personale stesso stabiliti dalle "rispettive normative regionali" (allegato "A", art. 1, comma 5). Per tali spese, qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, è invece previsto un obbligo di allegazione del contratto di lavoro e della documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi (art. 3, comma 3, dell'allegato).

2.2.- Con riferimento ai requisiti formali che la documentazione deve, in generale, presentare, l'art. 3 del predetto allegato "A" stabilisce espressamente che: a) la documentazione contabile relativa alle spese inserite nel rendiconto deve essere allegata in copia conforme; b) per gli acquisti di beni e servizi la documentazione contabile è costituita dalla fattura o dallo scontrino fiscale parlante. Conseguentemente la documentazione non può essere allegata in copia senza dichiarazione di conformità all'originale. Al riguardo, si deve rilevare che la documentazione allegata è stata spesso inviata in copia senza detta dichiarazione di conformità. Peraltro, la Sezione



ha ritenuto in fase di istruttoria che, pur in assenza di specifiche dichiarazioni, la conformità all'originale della documentazione inviata derivasse dall'invio della stessa ad opera del Presidente del Consiglio regionale (nel caso di specie prot. 0003110/14 del 20 febbraio 2014), che dunque, tramite detto invio, asseverava la conformità all'originale degli atti trasmessi in copia. Sulla dichiarazione del Presidente del Consiglio regionale pervenuta in data 11 aprile 2014 e sui relativi effetti si veda invece *infra*.

Ove sia stato invece trasmesso uno scontrino fiscale non "parlante", l'effettiva imputazione della spesa ad un soggetto investito del potere di procedere ad una spesa per il gruppo - salva comunque la valutazione della regolarità, veridicità e correttezza della spesa medesima - deriva, pur in assenza del requisito formale dell'indicazione del codice fiscale dell'acquirente, dalla relativa attestazione del Presidente del Gruppo consiliare, che, secondo l'art. 2, comma 1, dell'allegato "A", autorizza le spese e ne è responsabile.

2.3.- Successivamente all'entrata in vigore del predetto d.P.C.M. è stata approvata la legge regionale 24 giugno 2013, n. 3, recante misure volte a ridurre i "costi della politica in attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174"; tale atto legislativo è entrato in vigore, in forza della previsione di cui all'art. 26, il 1° luglio 2013. Secondo l'art. 24, comma 7, della medesima legge, "le disposizioni di cui all'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. 174/2012, si applicano a decorrere dal primo rendiconto presentato ai sensi dell'articolo 15", cioè dal primo rendiconto di esercizio annuale approvato da ciascun gruppo consiliare, quindi già dai rendiconti annuali del 2013, ora oggetto di controllo.

La legge regionale n. 3 del 2013, anche modificando la precedente legge regionale n. 20 del 2008, disciplina, fra l'altro, le dotazioni strumentali e finanziarie dei gruppi consiliari (art. 12, cfr. anche la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 226 del 30 settembre 2013, relativa alla determinazione delle dotazioni *standard*), le forme d'impiego del personale dei gruppi medesimi (artt. 18 ss.), la disciplina attuativa concernente l'assegnazione dei contributi. Al riguardo, l'art. 14, comma 4, stabilisce che i gruppi consiliari "utilizzano i fondi assegnati in conformità alle disposizioni di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 2012" e "non possono utilizzare, neppure parzialmente, i contributi erogati dal Consiglio regionale per finanziare direttamente o indirettamente le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi".



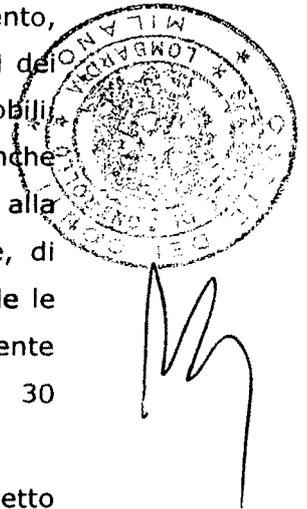
A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping loops.

Al contempo, si chiarisce che tali contributi "sono destinati" all'espletamento delle funzioni dei gruppi "e" alle "attività di studio, editoria e comunicazione" (art. 14, comma 3). In particolare, tale ultima disposizione, alla luce del dato letterale (ed in particolare dell'utilizzo della congiunzione copulativa "e"), introduce una sorta di presunzione di inerenza delle spese sostenute dai gruppi consiliari in relazione "alle attività di studio, editoria e comunicazione", tanto che i contributi regionali sono destinati al contempo ad esse ed alle spese inerenti all'espletamento delle funzioni dei gruppi. Con riferimento a tali spese, alla luce della predetta *ratio*, il controllo di questa Sezione s'asesta di conseguenza, oltre che sugli aspetti formali, anche sull'eventuale destinazione della spesa, in concreto, ad un'attività vietata dalla legge o dal d.P.C.m. del 21 dicembre 2012.

Quanto alle dotazioni organiche, secondo l'art. 12 di detta legge l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale assegna gratuitamente ai gruppi consiliari: a) una sede adeguata alla consistenza numerica nell'edificio in cui ha sede il Consiglio regionale; b) le dotazioni logistiche, strumentali, informatiche, informative e di beni e materiali di consumo dei gruppi a carico dell'ente e il corrispondente tetto massimo, tenuto conto della consistenza numerica di ciascun gruppo e nei limiti delle disponibilità di bilancio. In particolare, l'Ufficio di presidenza provvede: a) all'allestimento, all'arredamento ed alle attrezzature, anche di tipo informatico, delle sedi dei gruppi consiliari, stabilendo la quantità e la tipologia dei locali, dei mobili, delle macchine, delle attrezzature, delle dotazioni, dei servizi, anche informativi, e dei materiali di consumo e le direttive per il loro uso; b) alla fornitura ai gruppi consiliari di linee telefoniche e di telecomunicazione, di servizi di fotocopiatura e di riproduzione, stabilendo il limite oltre al quale le relative spese sono a carico dei gruppi (tali dotazioni sono ulteriormente specificate nella deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 226 del 30 settembre 2013).

Per espressa previsione di legge, la parte di spesa che eccede il tetto massimo stabilito dall'Ufficio di presidenza resta a carico di ciascun gruppo, che, al riguardo, provvede al pagamento con i contributi di funzionamento allo stesso assegnati (art. 12, comma 3).

Tale disciplina trova applicazione, come s'è detto, a partire dal 1° luglio 2013; il controllo terrà di conseguenza conto dei diversi parametri nei due periodi 1° gennaio - 30 giugno (*pre* legge regionale n. 3 del 2013) e 1° luglio - 31 dicembre 2013 (*post* legge regionale n. 3 del 2013).



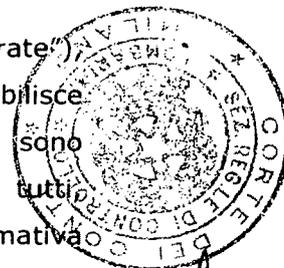
2.4.- Sulla base di tali premesse, la Sezione ha proceduto all'esame della documentazione inviata ed ha riscontrato alcune irregolarità e carenze di documentazione sulle quali, con la deliberazione n. 126 del 2014, si sono invitati i gruppi consiliari all'eventuale regolarizzazione.

2.4.1.- Per ragioni di completezza espositiva, prima di esaminare la documentazione pervenuta alla Sezione nel termine assegnato con la sopra citata deliberazione, è opportuno richiamarne il contenuto in ordine alle irregolarità evidenziate.

3.- A tal fine, è possibile passare all'esame delle diverse voci di entrata e di spesa riscontrate nei rendiconti esaminati, seguendo l'elencazione proposta dal modello di rendiconto allegato sotto la lettera "B" al d.P.C.M. 21 dicembre 2012; per ciascuna di dette voci, laddove rilevante, si darà conto della diversa disciplina applicabile nei diversi periodi di vigenza delle fonti normative prima ricordate. Si ribadisce, al riguardo, che il sindacato della Corte dei conti assume, come parametro, "la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza" e si svolge in forma "documentale", con esclusione di qualsivoglia valutazione "in merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale" (Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 2014).

3.1.- Quanto all'entrata, ed in particolare alla voce 3 ("Altre entrate"), si deve tener conto che l'art. 4 dell'allegato "A" al predetto d.P.C.M. stabilisce che le operazioni di gestione del conto corrente bancario su cui sono accreditati i fondi erogati dal Consiglio regionale ai gruppi devono, tutti, rispettare gli obblighi di tracciabilità dei pagamenti previsti dalla normativa vigente.

3.2.- In linea generale, con valenza, cioè, per qualunque tipologia di spesa, si rammenta invece la necessità che la documentazione inviata a supporto delle spese sostenute e rimborsate, oltre ad essere presente e leggibile (condizioni basilari, ma non sempre rispettate dai resoconti), sia idonea a consentire l'esercizio della verifica di inerenza al fine istituzionale, indicando l'occasione, le circostanze e la finalità della spesa medesima. Il difetto di tali minime indicazioni, infatti, rende a monte impossibile qualunque valutazione di attinenza ai fini istituzionali propri del mandato consiliare e dell'attività del gruppo: la documentazione di spesa priva di tali elementi potrebbe essere riferita a qualunque utilizzo, anche difforme da quello normativamente previsto. Tale considerazione ha valore generale per tutte le voci *infra* descritte.

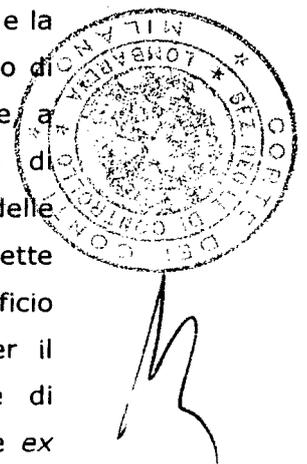


Sempre in linea generale, deve rilevarsi che anche per tali voci devono essere rispettati sia il criterio della tracciabilità dei pagamenti, stabilito dall'art. 4 dell'allegato "A" al predetto d.P.C.M. 21 dicembre 2012, sia i divieti di legge, quali il divieto di rimborsare spese personali ed il divieto di finanziare direttamente o indirettamente, tramite i fondi dei gruppi consiliari, le spese di funzionamento degli organi centrali o periferici di partiti o di movimenti politici.

3.2.- Di seguito vengono offerte alcune considerazioni più specifiche sulle singole voci di spesa considerate nel predetto modello di rendiconto; il numero riportato tra parentesi indica il numero della voce come indicato nell'elencazione di cui al modello di rendiconto allegato sotto la lettera "B" al predetto d.P.C.M.

In particolare:

a) per le spese di personale (1) e i relativi contributi (2) ci si limita ad osservare, impregiudicato ogni profilo di diritto relativo alle fonti legislative statali e regionali vigenti in materia, che nella documentazione trasmessa manca qualsiasi elemento relativo alle spese sostenute per la retribuzione dei collaboratori alle dipendenze del gruppo, figura espressamente prevista prima dall'art. 67 della legge regionale n. 20 del 2008 ed ora dagli artt. 18 ss. della legge regionale n. 3 del 2013: come già rilevato nelle deliberazioni n. 115/2013/IADC e poi 126/2014/FRG, la Sezione ne deduce che tali spese e la gestione dei relativi capitoli siano state effettuate direttamente dall'Ufficio di Presidenza, il quale così assume la non rendicontabilità delle medesime a titolo di spese dei gruppi consiliari, con conseguente assunzione di responsabilità sia su tale affermazione sia sulla legittimità e regolarità delle spese sostenute e con assunzione altresì dell'obbligo di inserimento di dette spese nel rendiconto generale del Consiglio regionale; naturalmente, l'Ufficio di Presidenza dovrà assicurare che le risorse finanziarie utilizzate per il personale di cui sopra, sommate alle risorse destinate alle spese di funzionamento dei gruppi, non superino le dotazioni complessive fissate *ex lege* per ciascun gruppo (art. 67 della legge regionale n. 20 del 2008 e successive modificazioni ed integrazioni; su tale voce di spesa si richiama il rilievo, d'ordine generale, contenuto nelle predette deliberazioni circa la conformità ai principi generali dell'esclusione degli oneri previdenziali e assistenziali dal *budget* come sopra determinato). Peraltro al riguardo, il Presidente del Consiglio regionale, con la nota di risposta prot. n. 5551/14, ha rilevato che le risorse per il personale iscritte nel bilancio regionale - in attuazione di detto art. 67 della legge regionale n. 20 del 2008, mentre è



possibile, ora in forza degli artt. 18 ss. della legge regionale n. 3 del 2013, anche la stipula diretta di contratti di collaborazione ad opera dei Gruppi consiliari, facoltà peraltro non utilizzata nella prassi – non sono *trasferite*, ma *assegnate* ai Gruppi consiliari, traendone la conseguenza del non esser tali spese oggetto di rendicontazione. Questa Sezione osserva che tale conclusione, con riferimento alle risorse assegnate ai sensi del sopracitato art. 67, non può esser condivisa: la *ratio* del decreto legge n. 174 del 2012, al di là della lettera utilizzata, è quella di istituire un complessivo controllo di regolarità – impregiudicata ogni valutazione di merito della scelta, che resta insindacabile in questa sede (Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 2014) – “per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione” relativi alle risorse impiegate dai Gruppi consiliari (come si evince dalla stessa premessa del D.P.C.M. del 21 dicembre 2012); le risorse iscritte nel bilancio regionale in forza dell’ art. 67 della legge regionale n. 20 del 2008 corrispondono a questa stessa esigenza, tanto più che i contratti così stipulati rispettano una designazione fiduciaria del Gruppo, e sono, nella sostanza, alternativi alla stipula diretta di contratti ad opera del Gruppo medesimo. In virtù di ciò, data la scelta del Consiglio regionale in materia (frutto della propria autonomia costituzionalmente garantita in tema di autoorganizzazione interna), laddove si impieghi il meccanismo di cui al più volte citato art. 67 ne derivano di necessità una conseguente assunzione di responsabilità, in capo al Consiglio, in riferimento alla legittimità ed alla regolarità delle spese sostenute, al riguardo e, altresì, l’assunzione dell’obbligo di inserimento di dette spese nel rendiconto generale del Consiglio regionale;

b) per il rimborso delle spese per missioni e trasferte del personale del gruppo (3) valgono le regole già stabilite dalla deliberazione di questa Sezione n. 115/2013/IADC, cioè, da un lato, l’obbligo di indicare l’occasione istituzionale comportante tale spesa attraverso una specifica attestazione, ciò anche al fine di valutare – sempre comunque in un’ottica di mera legittimità – l’inerenza e la congruità della spesa stessa; dall’altro, con particolare riferimento alla spesa per servizi di taxi (o forme alternative di trasporto con conducente), l’obbligo d’indicazione del luogo di partenza e di destinazione e le ragioni del mancato utilizzo di mezzi alternativi di trasporto; restano fermi, in ogni caso, l’esclusione di ogni rimborso per gli spostamenti dalla propria abitazione al Consiglio regionale e viceversa, nonché il generale divieto di disporre rimborsi per voci di spesa già coperte da altre erogazioni, a titolo retributivo o indennitario; per le spese collegate all’utilizzo delle autovetture, appare in particolare necessario specificare l’occasione istituzionale di spesa al fine di giustificare la stessa ed indicare l’autovettura per la quale è stato

acquistato il carburante (il veicolo deve essere di proprietà o comunque in utilizzo esclusivo, secondo la diversa forma contrattuale, del legittimo fruitore);

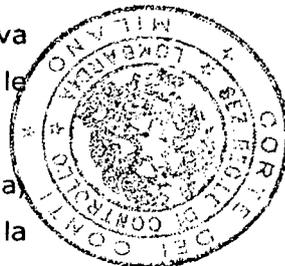
c) anche per le spese finalizzate all'acquisto di buoni pasto per il personale del gruppo (4) valgono i medesimi criteri già stabiliti in quella sede, ovvero: l'assoluta necessità d'indicare l'occasione di spesa e gli elementi necessari ad evidenziarne la natura politico istituzionale inerente al gruppo (*arg. ex art. 1, comma 2, lettera a e art. 1, comma 6, lettera a dell'allegato "A" al predetto d.P.C.M.*); il divieto d'effettuare rimborsi per voci di spesa già coperte da altre erogazioni a titolo retributivo o indennitario;

d) quanto alle spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici e per le altre spese di comunicazione, anche *web* (5), trattandosi di spese tendenzialmente inerenti all'attività istituzionale, non si richiede, come s'è già avuto modo di rilevare, una particolare documentazione; vanno peraltro tenuti presenti i limiti espressamente previsti dalla legge, prima analiticamente ricordati; peraltro, si rileva che attività di stampa e pubblicazione viene già fornita ai gruppi consiliari a titolo di dotazione, con i limiti ivi previsti, in forza dell'allegato "B" alla citata delibera n. 226 del 2013; il rimborso delle somme ulteriori al Consiglio si ritiene coperto dall'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 3 del 2013; e ciò salva comunque, a partire dal 1° luglio 2013, la presunzione di inerenza per le "attività di studio, editoria e comunicazione", in forza della medesima legge;

e) per le spese per consulenze, studi e incarichi (6), si segnala, come già fatto nella deliberazione n. 115/2013/IADC, l'esigenza che la documentazione a supporto consenta di individuare il destinatario dell'incarico, l'oggetto della consulenza ed il fine istituzionale; e ciò salva comunque, a partire dal 1° luglio 2013, la presunzione di inerenza per le "attività di studio";

f) per le spese postali e telegrafiche (7), per le spese telefoniche e di trasmissione dati (8), per le spese di acquisto o il noleggio di cellulari per il gruppo (13), la Sezione non ritiene necessaria (data la natura delle spese) una particolare rendicontazione, nel presupposto della loro riconducibilità ad utenze istituzionali di consiglieri o degli uffici del gruppo e all'attività istituzionale espletata; resta comunque ferma la legittimità, a partire dal 1° luglio 2013, dei rimborsi al Consiglio regionale della parte di spesa legata alle dotazioni interne garantite ai gruppi;

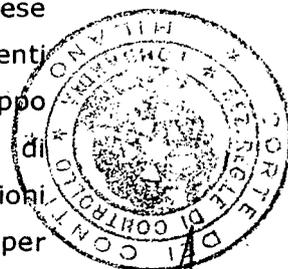
g) per le spese di cancelleria e di stampati (9) e per le spese per duplicazione e stampa (10) - ferma restando la legittimità, a partire dal 1°



luglio 2013, del rimborso al Consiglio regionale della parte di spesa che eccede il tetto massimo stabilito dall'Ufficio di presidenza (cfr. l'allegato "B" alla delibera n. 226 del 2013) - si richiama la necessità che la documentazione allegata sia tale da consentire la valutazione di inerenza della spesa all'attività istituzionale del gruppo;

h) quanto alle spese sostenute per le attività promozionali e di rappresentanza, per i convegni e per le attività di aggiornamento (12) - salva comunque, a partire dal 1° luglio 2013, la presunzione di inerenza per le "attività di studio, editoria e comunicazione" - si osserva che dette spese vanno distinte a seconda che si tratti di: *i*) spese per la stampa e per l'informazione, che sono tendenzialmente inerenti all'attività istituzionale e, perciò, salvi i limiti di legge più volte ricordati, non richiedono una particolare documentazione (su di esse si veda anche *supra sub* 3.2.d.); *ii*) spese per convegni e manifestazioni, rispetto a cui si rileva la necessità di documentazione analitica del convegno/manifestazione che ha originato la spesa per accertarne il nesso con le attività istituzionali; *iii*) spese di rappresentanza e rimborso di spese di trasporto, per cui s'è già avuto modo di segnalare, anche in considerazione della preponderante incidenza di alcune di tali spese (quale ad esempio quella di "ristorazione") sul totale delle spese rendicontate, l'assoluta necessità di indicare l'occasione di spesa e gli elementi necessari ad evidenziarne la natura politico istituzionale inerente al gruppo (anche attraverso l'attività del singolo consigliere), nonché il divieto di disporre rimborsi ai consiglieri per voci di spesa già coperte da altre erogazioni a titolo retributivo o indennitario; con particolare riferimento alle spese per servizi di taxi (o per forme alternative di trasporto con conducente), s'è già rilevata la necessità d'indicare il luogo di partenza e di destinazione e le ragioni del mancato utilizzo di mezzi alternativi di trasporto (resta ferma, in ogni caso, l'esclusione del rimborso per gli spostamenti dalla propria abitazione al Consiglio regionale e viceversa);

i) per le spese per l'acquisto o il noleggio di dotazioni informatiche e di ufficio (14) (ulteriori rispetto a quelle sostenute dal Consiglio in sede di dotazione dei Gruppi consiliari), si richiama la necessità che la documentazione sia tale da consentire la valutazione di inerenza della spesa all'attività istituzionale del Gruppo; peraltro, si rileva che attrezzature informatiche e materiali di consumo vengono già forniti ai gruppi consiliari a titolo di dotazione in forza dell'allegato "B" alla citata delibera n. 226 del 2013; per l'eventuale rimborso delle relative spese vale la peculiare disciplina di cui all'art. 12, comma 3, della legge regionale n. 3 del 2013;



l) quanto infine alle spese logistiche (quali l'affitto di sale riunioni e di attrezzature) (15), si rileva la necessità di allegazione di una documentazione analitica dell'attività in modo tale da permettere l'accertamento del nesso con le attività istituzionali del gruppo; peraltro, si rileva che un una serie di dotazioni logistiche vengono già fornite ai gruppi consiliari in forza dell'allegato "A" alla citata delibera n. 226 del 2013 e ciò salva comunque, a partire dal 1° luglio 2013, la presunzione di inerenza per le "attività di studio, editoria e comunicazione";

m) quanto infine alle "altre spese" (16), oltre a richiamare la disciplina generale in punto di veridicità, correttezza ed inerenza, si ritiene di ricordare quanto già affermato da questa Sezione nella deliberazione n. 115/2013/IADC in riferimento a specifiche voci di spesa, sino ad ora non espressamente considerate in questa sede eppure tuttora nella pratica ricorrenti:

i) per le spese per acquisto di giornali e riviste è necessaria la specificazione delle pubblicazioni acquistate; per quanto concerne i libri, vanno indicati titolo ed autore di ciascuno e, in caso di acquisti plurimi del medesimo volume, si rammenta la necessità di collegare la richiesta di rimborso ad un numero di copie congruo con l'attività istituzionale; peraltro, si rileva che un certo numero di copie di testate nazionali e locali viene già fornito a titolo di dotazione in forza dell'allegato "A" alla citata delibera n. 226 del 2013;

ii) per le spese per autovetture e carburante appare necessario specificare l'occasione istituzionale di spesa al fine di giustificare la stessa; va ritenuta necessaria, inoltre, l'indicazione dell'autovettura per la quale è stato acquistato il carburante (il veicolo deve essere di proprietà o comunque in utilizzo esclusivo, secondo la diversa forma contrattuale, del legittimo fruitore), ferma restando la valutazione di congruità delle spesa sostenuta; anche in tal caso, inoltre, il rimborso resta escluso qualora la spesa risulti già coperta da altre erogazioni a titolo retributivo o indennitario;

iii) per le spese sostenute dai Consiglieri regionali per l'espletamento del mandato consiliare, trattandosi di voce onnicomprensiva delle spese sostenute direttamente dai singoli consiglieri, vanno richiamate le considerazioni finora esposte; va in particolare rammentata, stante il chiaro riferimento all'espletamento del mandato, l'esigenza che la documentazione a supporto indichi in modo analitico le circostanze per le quali è stata sostenuta la spesa, al fine della verifica del richiamato nesso funzionale; in difetto di tali



indicazioni, la Sezione ritiene che la documentazione trasmessa non sia idonea a giustificare le richieste di rimborso.

4. In data 11 aprile 2014 i Gruppi consiliari, per il tramite del Presidente del Consiglio Regionale, trasmettevano alla Sezione le loro osservazioni e deduzioni, accompagnate da una lettera del Presidente del Consiglio regionale.

In linea generale la Sezione, dovendo in questa sede pronunciarsi sulla regolarità o irregolarità delle spese, ritiene preliminarmente di prendere posizione su una questione emersa in sede di istruttoria.

Presupposto indispensabile per l'esame dei rendiconti da parte di questa Sezione di Controllo è l'esistenza, agli atti, di documenti in originale o in copia conforme. Nella deliberazione n. 126/2014/FRG del 24 marzo 2014 questa Sezione aveva espressamente sottolineato che la documentazione allegata al rendiconto dei Gruppi consiliari era stata spesso inviata in copia senza dichiarazione di conformità all'originale e pur tuttavia presa in esame sul presupposto che la conformità all'originale della documentazione inviata derivasse dall'invio della stessa ad opera del Presidente del Consiglio regionale, che in tal modo ne asseverava la conformità. Il Presidente del Consiglio regionale nella nota di risposta prot. n. 5551/14, pervenuta in data 11 aprile 2014, afferma invece che il proprio ruolo al riguardo si esaurisce nella mera trasmissione degli atti senza assunzione di responsabilità in ordine alla conformità della stessa e precisa altresì di aver chiesto la regolarizzazione della documentazione ai Presidenti dei Gruppi consiliari; il Presidente per altro contestualmente trasmette a questa Sezione quanto fatto pervenire dai Presidenti interessati in ordine alla predetta regolarizzazione.

In proposito la Sezione ritiene di dover affermare che il ruolo del Presidente regionale non può limitarsi alla mera trasmissione di qualsivoglia documentazione, ma deve estendersi all'accertamento, prima della trasmissione, della corrispondenza formale della documentazione medesima ai requisiti minimi che consentano alla Corte dei conti l'esercizio delle proprie funzioni e pertanto, a tal fine, detto Presidente deve accertare l'esistenza di un documento che possa qualificarsi come "rendiconto", nonché l'esistenza di congruente documentazione a supporto in originale o in copia conforme.

Una tale affermazione trova fondamento anche nei tempi estremamente ristretti fissati alla Corte dei conti per l'esame dei rendiconti, tempi che non consentono passaggi di mera regolarizzazione formale.

Nell'esame dei rendiconti qui pervenuti in forza delle sovraesposte dichiarazioni del Presidente del Consiglio regionale non possono essere presi in esame i documenti a supporto trasmessi in copia e privi di idonea

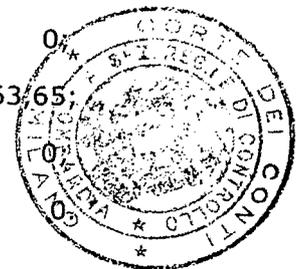


dichiarazione di conformità; le conseguenti spese si devono ritenere pertanto non documentate e di esse non può essere riconosciuta la regolarità.

Ciò premesso, i criteri innanzi indicati sono stati utilizzati nell'esame dei rendiconti e della documentazione pervenuta.

5. Alla luce dei criteri sopra enunciati sono state conseguentemente esaminate le singole spese rendicontate e sulla base di tale accertamento viene dichiarata l'irregolarità dei seguenti importi riferiti a ciascun Gruppo:

a. <i>Popolo della Libertà</i> (IX e X legislatura), denominato successivamente, a partire dal 1° luglio 2013, <i>Forza Italia - Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente</i>	€	580,80;
b. <i>Fratelli d'Italia - Centrodestra Nazionale</i> (X legislatura)	€	0;
c. <i>Partito democratico della Lombardia</i> (IX e X legislatura)	€	0;
d. <i>Misto</i> (IX legislatura)	€	0;
e. <i>Lombardia popolare</i> (IX legislatura)	€	0;
f. <i>Unione di Centro</i> (IX legislatura)	€	16.178,45;
g. <i>Sinistra Ecologia Libertà</i> (IX legislatura)	€	1.393,79;
h. <i>Fratelli d'Italia - Centrodestra Nazionale</i> (X legislatura)	€	0;
i. <i>Lega Nord - Padania</i> (IX e X legislatura)	€	5.963,65;
j. <i>Italia dei Valori</i> (IX legislatura)	€	
k. <i>Movimento 5 Stelle</i> (X legislatura)	€	



La specificazione delle singole voci ritenute non regolari è espressamente contenuta negli allegati, nei quali vengono anche indicati i motivi del mancato riconoscimento.

6. In ultimo, si deve analizzare l'effetto della presente pronuncia sulle erogazioni del Consiglio regionale destinate ai gruppi consiliari.

Al riguardo, fermo comunque restando l'obbligo restitutorio con riferimento alle spese contrastanti con i principi di diritto prima enunciati, si deve rilevare che l'originario testo dell'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, terzo periodo, della legge n. 213 del 2012 stabiliva che, in caso di riscontrate irregolarità da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare che non provvedesse alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato decadde, per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. Tale enunciato normativo è stato

dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39 del 2014, perché - introducendo "una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue *ex lege*, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive" - ledeva, secondo il giudice delle leggi, i "parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.)". Da tale dichiarazione d'illegittimità derivava anche, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale parziale di altri enunciati normativi (in particolare: dell'art. 1, comma 11, quarto periodo; dell'art. 12, comma 1).

Orbene, la legge regionale stabilisce oggi che l'Ufficio di Presidenza, "dispone per i gruppi le cui spese sono state ritenute irregolari la decadenza dal diritto all'erogazione, per l'anno in corso, delle risorse per il funzionamento", applicando a tal fine "un criterio di proporzionalità rispetto all'entità delle spese contestate"; nel caso in cui parte di tali risorse sia già stata erogata, "l'Ufficio di presidenza ne richiede la restituzione al gruppo, concedendo un termine non superiore a sessanta giorni". La disposizione chiarisce poi che tale disciplina non si applica nell'anno di rinnovo della legislatura (art. 17, comma 3, della legge regionale n. 3 del 2013).

Tale disciplina deve ritenersi non in contrasto con il dato costituzionale, in quanto, oltre ad ispirarsi ad un principio di gradualità della sanzione, risulta espressione di quella autonomia politico-legislativa che trova fondamento e tutela in quelle stesse previsioni costituzionali - e cioè gli artt. 117 e 119 Cost. - violati dall'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, terzo periodo, della legge n. 213 del 2012.

Dunque, mentre nel 2013 il terzo periodo di detto comma 3 esclude la decadenza dal diritto all'erogazione prima esaminata - essendo, come in precedenza visto, anno di rinnovo della legislatura - tale decadenza, *rebus sic stantibus*, troverà applicazione a partire dall'anno 2014.

Peraltro, in conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, terzo periodo, della legge n. 213 del 2012 ed in considerazione dell'applicazione della legge regionale a partire dal 2014, è necessario che il Consiglio regionale individui una disciplina transitoria quanto agli effetti del non riconoscimento della regolarità delle spese per l'anno 2013, fermo in ogni caso restando l'obbligo restitutorio prima indicato.



P.Q.M.

La Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia accerta e dichiara, ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, l'irregolare rendicontazione delle somme indicate nella parte motiva come specificate nelle allegate schede.



Il Presidente

(dott. Nicola Mastropasqua)

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Nicola Mastropasqua".

Depositata in Segreteria il

15 APR 2014

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Daniela Parisini".