

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. U09



DOC. INTERNO N. 71223246 del 23/02/2018

Deliberazione n. 7 /2018/FRG



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

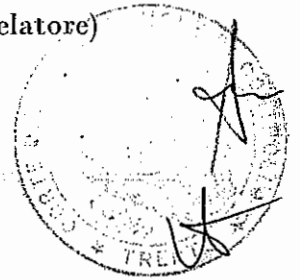
SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

SEDE di TRENTO

composta dai Magistrati:

Anna Maria Rita LENTINI	Presidente f.f.
Stefania FUSARO	Consigliere
Massimo AGLIOCCHI	Primo Referendario (relatore)

Nella Camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2018



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

VISTO il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante l'approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige;

VISTO il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, istitutivo delle Sezioni di controllo di Trento e di Bolzano della Corte dei conti, e successive modifiche ed integrazioni;

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;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il d.P.C.M. del 21 dicembre 2012, pubblicato sulla G.U. n. 28 del 2 febbraio 2013, con il quale sono state recepite le linee guida, deliberate in data 6 dicembre 2012 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei

consigli regionali ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la deliberazione del Consiglio della Provincia autonoma di Trento n. 6 dell'11 aprile 2013 rubricata "*Regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari*" ed in particolare l'art. 14, comma 4, in base al quale "*Per le procedure di controllo e di regolarizzazione dei rendiconti da parte della Corte dei conti, e per la relativa disciplina sanzionatoria, si applica la normativa statale in vigore*";

VISTA la sentenza della Corte costituzionale 6 marzo 2014, n. 39;

VISTA la documentazione inviata dal Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento con nota di data 1 febbraio 2018;

VISTA l'ordinanza n. 2 del 16 febbraio 2018 con la quale il Presidente f.f. della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di Consiglio;

UDITO il Magistrato relatore dott. Massimo Agliocchi.

Considerato in fatto e in diritto

1. In data 1° febbraio 2018, con nota prot. n. CPTN/0001645/P (acquisita al prot. Corte dei conti n. 63-01/02/2018-SC_TN-U09-A), il Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento ha trasmesso i rendiconti dell'esercizio 2017 (1/1/2017 – 31/12/2017), e la relativa documentazione a corredo, dei gruppi consiliari della XV legislatura, tra i quali anche quello del gruppo "Movimento 5 Stelle".

2. Come noto, la disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari della Provincia autonoma di Trento è contenuta nel capo III della deliberazione del Consiglio provinciale n. 6 del 11 aprile 2013 (d'ora in avanti "Regolamento n. 6/2013"), recante il regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari. L'origine di tale disciplina è rinvenibile nel D.L. n. 174/2012, convertito nella Legge n. 213/2012, con particolare riferimento all'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, siccome emendati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014 e dalla Legge n. 116/2014.

Tali disposizioni sono state espressamente recepite nell'ordinamento locale dall'art. 14, comma 4, del citato Regolamento consiliare n. 6/2013, che così dispone: "*Per le procedure*

di controllo e di regolarizzazione dei rendiconti da parte della Corte dei conti, e per la relativa disciplina sanzionatoria, si applica la normativa statale in vigore”.

In base a quanto prescritto dall'art. 1, comma 9, della citata Legge n. 213/2012 ciascun gruppo consiliare approva un rendiconto di esercizio annuale strutturato secondo le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e recepite con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto.

Inoltre, il medesimo art. 1, commi 10, 11 e 12, disciplina i termini e le modalità di esercizio della funzione di controllo esterno intestata alla Magistratura contabile. I conti consuntivi sono quindi sottoposti al controllo della Corte dei conti che si pronuncia con apposita delibera sulla regolarità degli stessi (art. 1, c. 10, Legge n. 213/2012). Tuttavia, qualora la Sezione regionale di controllo accerti la non conformità del rendiconto o della documentazione trasmessa a corredo rispetto alle ridette prescrizioni normative, trasmette al Presidente del Consiglio regionale (o della Provincia autonoma) una richiesta di regolarizzazione (art. 1, c. 11, Legge n. 213/2012).



3. In ordine ai parametri ed alla tipologia del controllo, la Corte costituzionale, nella predetta sentenza n. 39/2014, ha statuito che il controllo svolto dalla Sezione regionale della Corte dei conti va ascritto alla tipologia dei “*controlli estrinseci di regolarità contabile*”, con finalità di carattere restitutorio e non sanzionatorio (cfr. art. 1, c. 12, Legge n. 213/2012, come emendato dalla sentenza medesima), essendo inteso a garantire la corretta gestione del bilancio provinciale, cui è collegato il bilancio del Consiglio, dal quale sono tratti i fondi destinati ai gruppi consiliari.

La Consulta, ha altresì precisato che con le menzionate disposizioni 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*”.

In altri termini, il giudice delle leggi ha qualificato la funzione svolta in tale ambito dalla Corte dei conti come controllo di legittimità-regolarità, che assume quale parametro la

“conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza Stato – Regioni” e che non può spingersi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all’autonomia politica dei gruppi, “nei limiti del mandato istituzionale”.

In varie occasioni il giudice delle leggi ha confermato e ribadito che 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”* (sentenze n. 104 del 2016, n. 130 del 2014). 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”*, specificando che *“la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute”* (comma 2), mentre *“la correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge”* (comma 3), con l’ulteriore puntualizzazione che *“ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all’attività istituzionale del gruppo”* (comma 3, lettera a).

Nelle ulteriori sentenze n. 130/2014, n. 263/2014, n. 104/2016 e, da ultimo, n. 260/2016 la Corte costituzionale ha nuovamente affermato tali principi ribadendo che *“il controllo in questione, 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”.*

4. Sempre in merito ai contenuti ed ai limiti del controllo contabile de quo, possono altresì richiamarsi le precedenti pronunce di questa Sezione (deliberazioni n. 5/2014/FRG, n. 11/2014/FRG, n. 5/2015/FRG, n. 7/2015/FRG, n. 8/2016/FRG e n. 5/2017/FRG), nonché l’ampia giurisprudenza delle Sezioni Riunite che si sono occupate dei gravami interposti dai gruppi consiliari regionali (cfr. SS.RR. in speciale composizione n. 29/2014, n. 40-45/2014, n. 59/2014, nn. 1, 5, 39, 43, 61/2015 e n. 15, 20, 22, 24/2016).

5. Con riguardo alla natura giuridica dei gruppi consiliari regionali si è già avuto modo di evidenziare che la giurisprudenza non ha raggiunto soluzioni convergenti (v. deliberazione di questa Sezione n. 5/2017/FRG).

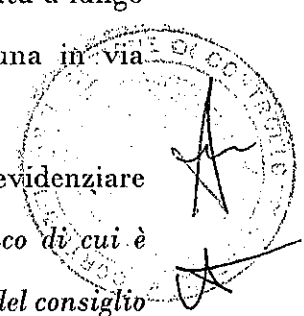
La Corte costituzionale, osservando che i gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale quali proiezioni dei partiti politici nelle assemblee elettive, ha sottolineato che essi contribuiscono in modo significativo al funzionamento dell'attività assembleare e costituiscono, in definitiva, uffici necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio (Corte costituzionale sentenze n. 1130/1988, n. 187/1990 e n. 39/2014). Ad analoghe considerazioni sono giunte anche le Sezioni Unite civili della Cassazione nella sentenza n. 609/1999.

La Cassazione penale ha invece evidenziato che i gruppi consiliari sono una realtà complessa e multiforme dove si intrecciano aspetti pubblicistici e privatistici, confermando però che la problematica del loro inquadramento giuridico è stata a lungo dibattuta in dottrina e giurisprudenza, senza tuttavia essersi risolta in una via definitiva in una *reductio ad unum* (Cassazione penale sentenza n. 49976/2012).

Anche il Consiglio di Stato (Sez. V, sentenza n. 8145/2010) ha avuto modo di evidenziare che *“in via generale il gruppo consiliare non è un'appendice del partito politico di cui è esponenziale, ma ha una specifica configurazione istituzionale come articolazione del consiglio regionale”*

In definitiva, quindi, se è vero che il gruppo consiliare regionale mutua, in linea generale, la veste privatistica dal partito politico da cui deriva (con la particolarità dei gruppi misti, che non sono evidentemente rappresentativi di un unico partito), è altrettanto chiaro che quando partecipa all'attività del Consiglio regionale e si inserisce nel procedimento legislativo svolge indubbiamente attività e funzioni di natura pubblicistica.

6. Con riferimento alle spese di funzionamento le linee guida di cui al citato d.P.C.M. (art. 1, commi 4, 5 e 6 dell'allegato A) indicano le tipologie ammissibili e quelle precluse di utilizzo del contributo erogato dal Consiglio. Tale disciplina è stata recepita a livello locale dal richiamato Regolamento consiliare n. 6/2013 e dal relativo allegato A che reca il modello di rendiconto. In particolare, l'art. 12 del Regolamento rimarca la necessaria finalizzazione dei contributi del Consiglio provinciale alla realizzazione degli scopi



istituzionali del gruppo riferiti all'attività del Consiglio (*“I contributi sono destinati esclusivamente agli scopi istituzionali del gruppo riferiti all'attività del Consiglio provinciale”*), sottolineando perentoriamente che *“Non sono in alcun caso consentite spese per il finanziamento diretto o indiretto di partiti, movimenti politici, gruppi parlamentari, membri del Parlamento e consiglieri provinciali e regionali. Il contributo non può essere utilizzato per spese sostenute dal consigliere nell'espletamento del suo mandato politico-istituzionale e per altre spese personali del consigliere”*.

7. Per quanto attiene alla spesa del personale assunto dai gruppi consiliari il referente normativo è rinvenibile negli articoli 15, 16 e 17 del ridetto Regolamento consiliare n. 6/2013.

In particolare, in base all'art. 15 il numero massimo di dipendenti assegnati o assunti dal gruppo consiliare corrisponde al numero di consiglieri appartenenti al gruppo medesimo, con esclusione dal computo di quei consiglieri che ricoprono determinate cariche di vertice (Presidente e Vicepresidente del Consiglio provinciale; Presidente ed Assessori della Giunta provinciale).

Prosegue poi l'art. 15 precisando che un'unità di personale a tempo pieno può essere sostituita da due unità di personale a tempo parziale al 50%, stabilendo altresì che per sopperire alla necessità di personale i gruppi possono chiedere l'assegnazione di personale di ruolo del Consiglio provinciale oppure l'assegnazione di personale comandato al Consiglio dalla Giunta provinciale o da altri enti pubblici, ovvero ancora assumere proprio personale con contratto di lavoro subordinato di diritto privato a tempo determinato, di durata non superiore alla legislatura e che cessa in ogni caso con la cessazione del gruppo. In tale ultimo caso, l'assunzione del personale deve essere effettuata nel rispetto delle disposizioni del contratto di lavoro e delle norme di legge.

L'art. 16 stabilisce che il Consiglio provinciale eroga ai gruppi un fondo riservato alle spese per il personale e per la relativa gestione che va quindi naturalmente distinto dalle risorse assegnate per spese di funzionamento dei gruppi.

La norma prosegue poi precisando le modalità di determinazione della spesa per il personale dei gruppi che, attualmente, è quantificata dalla deliberazione dell'ufficio di

presidenza del Consiglio provinciale del 13 settembre 2013, n. 40, nella misura massima di euro 45.000 annui lordi per unità di personale.

Infine, il medesimo art. 16, puntualizza che il tetto massimo di spesa per il personale dei gruppi comprende anche il personale assegnato e comandato e che la parte del fondo per spese del personale non utilizzata nel relativo esercizio finanziario può essere utilizzata nell'anno successivo, e comunque entro la fine della legislatura o entro la data di cessazione del gruppo imponendosi, tuttavia, la restituzione al Consiglio provinciale delle somme non utilizzate entro tali termini.

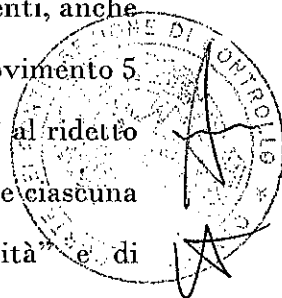
L'ultima disposizione del Regolamento consiliare n. 6/2013 che si occupa del personale dei gruppi è l'art. 17 che reca la disciplina del rapporto di lavoro, da leggersi unitamente a quanto previsto dall'art. 15, c. 3, del medesimo Regolamento.

8. Tanto premesso, il Collegio evidenzia che, analogamente agli esercizi precedenti, anche l'attività di controllo sul rendiconto 2017 del gruppo consiliare provinciale "Movimento 5 Stelle" si è svolta in conformità ai criteri previsti dall'art. 1 dell'allegato "A" al ridetto d.P.C.M. 21 dicembre 2012. Come già evidenziato, la citata norma dispone che ciascuna spesa indicata nel rendiconto deve corrispondere ai criteri di "veridicità" e di "correttezza", da intendersi quale corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute ("veridicità") e come coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge secondo una serie di principi enucleati dalla disposizione medesima ("correttezza").

Le linee guida contenute nel d.P.C.M. costituiscono, dunque, un parametro essenziale per il controllo dell'attività di rendicontazione da parte dei gruppi consiliari, in quanto le prescrizioni ivi contenute rispondono alla triplice funzione di consentire la verifica della corretta rilevazione dei fatti di gestione, della regolare tenuta della contabilità e della puntuale indicazione della documentazione giustificativa delle spese.

Il controllo effettuato dalla Sezione si è anche concentrato sul puntuale rispetto delle prescrizioni contenute nel Regolamento consiliare n. 6/2013, sia con riferimento alle spese di funzionamento, sia con riguardo alla spesa del personale.

L'esplicazione di tali criteri e finalità del controllo è già avvenuta con la deliberazione di questa Sezione n. 11/2014/FRG, come confermata dalle Sezioni riunite in speciale



composizione di questa Corte nella sentenza n. 59/2014/EL del 5 novembre 2014, alle quali è pertanto sufficiente fare richiamo anche in questo procedimento di controllo.

9. In concreto, è stata, innanzitutto, esaminata la completezza della documentazione trasmessa, la corretta contabilizzazione delle singole voci di spesa anche alla luce di quanto previsto dai disciplinari interni, l'adeguata rappresentazione nel rendiconto degli eventi gestionali, nonché l'allineamento dei saldi di cassa tra i vari esercizi.

È stata quindi effettuata la valutazione di inerenza e di coerenza all'attività istituzionale di ogni spesa sostenuta. In particolare, sono state esaminate le circostanze, le occasioni e le finalità che hanno determinato una specifica uscita contabile al fine di individuare l'imprescindibile collegamento teleologico tra la spesa rendicontata e l'attività istituzionale del gruppo.

Infine, con riferimento alla spesa del personale, è stato controllato il rispetto delle sopra menzionate disposizioni del Regolamento consiliare n. 6/2013, con particolare riguardo al numero massimo di unità di personale assegnato o assunto dal singolo gruppo consiliare (art. 15 e art. 16), al rispetto delle disposizioni del contratto collettivo applicato e delle vigenti norme di legge, anche di natura fiscale e previdenziale (art. 14 e art. 15), alla disciplina del rapporto di lavoro (art. 17). Inoltre, è stato verificato, anche in questa occasione, che ogni gruppo consiliare abbia debitamente accantonato le somme necessarie per la liquidazione ai propri dipendenti del trattamento di fine rapporto, ove non corrisposto pro rata nelle singole retribuzioni mensili.

10. A conclusione delle verifiche effettuate, limitatamente al gruppo consiliare "Movimento 5 Stelle", la Sezione rileva che non è emersa la necessità di richiedere specifici chiarimenti istruttori ovvero la produzione di ulteriore documentazione (art. 3, c. 11, D.L. 174/2012, convertito in Legge n. 213/2012), potendosi quindi deliberare, allo stato degli atti, la regolarità del rendiconto, fermo restando che quanto accertato in questa sede, per i connotati propri di questo modulo di controllo, non attiene alla regolarità complessiva dei comportamenti sottostanti agli atti sottoposti al controllo, i quali potranno essere valutati nelle competenti sedi.

Quanto appena detto non esclude, tuttavia, che possano essere formulate raccomandazioni in relazione a omissioni o imprecisioni non essenziali ai fini del giudizio di regolarità del rendiconto. La valutazione della essenzialità deve essere effettuata in concreto, attraverso la ponderazione tra il peculiare valore oggettivo dell'irregolarità, la sua incidenza sui dati complessivi della gestione, l'occasionalità ovvero il discostamento dai principi regolatori (SSRR della Corte dei conti sentenza n.9/2015/EL).

Si raccomanda, pertanto, di rispettare la classificazione delle voci di entrata e di spesa indicate nel modello di rendiconto approvato con il Regolamento consiliare n. 6/2013 valorizzando unicamente, per le categorie non specificamente individuate, la voce di entrata n. 3 "Altre entrate" e la voce di uscita n. 16 "Altre spese" senza creare ulteriori numerazioni e mantenendo il dettaglio nell'ambito della generica voce "Altre entrate" o "Altre spese".

P.Q.M.

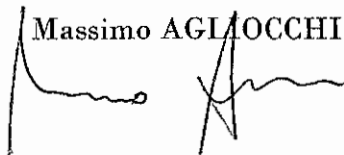
La Corte dei conti, Sezione di controllo per il Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando, tenuto conto di quanto osservato in parte motiva,

- accerta la regolarità del rendiconto presentato dal Gruppo consiliare della Provincia autonoma di Trento "Movimento 5 Stelle" per il periodo 1 gennaio 2017 – 31 dicembre 2017;
- dispone la trasmissione a mezzo posta elettronica certificata, a cura del Servizio di Supporto della Sezione, di copia della presente deliberazione unitamente a copia del rendiconto del gruppo consiliare "Movimento 5 Stelle", che costituisce allegato alla presente pronuncia, al Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento affinché ne disponga la pubblicazione nel sito istituzionale ai sensi dell'art. 1, c. 10, del D.L. n. 174/2012, convertito in Legge n. 213/2012, nonché ai sensi dell'art. 14, c. 5, del Regolamento consiliare n. 6/2013.

Così deciso in Trento, nella Camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2018.

Il Magistrato relatore

Massimo AGLIOCCHI



Il Presidente f.f.

Anna Maria Rita DENTINI



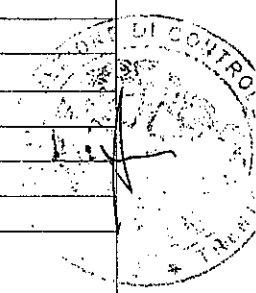
Depositato il 23 FEB. 2018

Il Dirigente

Tommaso Panza

Rendiconto del Gruppo consiliare provinciale MoVimento 5 Stelle
Anno 2017 (01.01.2017 – 31.12.2017)
 predisposto ai sensi dell'art. 14 del regolamento

ENTRATE DISPONIBILI NELL'ESERCIZIO		
1)	Fondi trasferiti per spese di funzionamento	Euro 5.750,00
2)	Fondi trasferiti per spese di personale	Euro 45.000,00
3)	Interessi attivi netti c/c 07_ funzionamento	Euro 0,54
4)	Interessi attivi netti c/c 08_ personale	Euro 1,24
5)	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di funzionamento	Euro 5.243,19
6)	Fondo cassa esercizi precedenti per spese di personale	Euro 15.166,34
TOTALE ENTRATE		Euro 71.161,31
USCITE PAGATE NELL'ESERCIZIO		
1)	Spese per il personale sostenute dal gruppo	Euro 34.439,01
2)	Versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale	Euro 14.556,79
3)	Rimborso spese per missioni e trasferte del personale del gruppo	
4)	Spese per acquisto buoni pasto del personale del gruppo	
5)	Spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici e altre spese di comunicazione, anche web	
6)	Spese consulenze, studi e incarichi	Euro 2.862,66
7)	Spese postali e telegrafiche	
8)	Spese telefoniche e di trasmissione dati	Euro 145,24
9)	Spese di cancelleria e stampati	Euro 375,42
10)	Spese per duplicazione e stampa	Euro 223,26
11)	Spese per libri, riviste, pubblicazioni e quotidiani	Euro 402,90
12)	Spese per attività promozionali, di rappresentanza, convegni e attività di aggiornamento	
13)	Spese per l'acquisto o il noleggio di cellulari per il gruppo	
14)	Spese per l'acquisto o il noleggio di dotazioni informatiche e di ufficio	
15)	Spese logistiche (affitto sale riunioni, attrezzature e altri servizi logistici e ausiliari)	Euro 153,00
16)	Spese bancarie del c/c 07_ funzionamento	Euro 177,00
17)	Spese relative alla gestione/amministrazione del personale e adempimenti previsti dal D.Lgs. 81/08	Euro 1.522,56
18)	Spese bancarie del c/c 08_ personale	Euro 132,00
19)	Altre spese: IRAP, imposte di bollo	Euro 936,47
TOTALE USCITE		Euro 55.926,31



SITUAZIONE FINANZIARIA EFFETTIVA ALLA CHIUSURA DELL'ESERCIZIO	
Fondo iniziale di cassa per spese di funzionamento	Euro 5.243,19
Fondo iniziale di cassa per spese di personale	Euro 15.166,34
ENTRATE riscosse nell'esercizio	Euro 50.751,78
USCITE pagate nell'esercizio	Euro 55.926,31

Fondo di cassa finale per spese di funzionamento	Euro 5.717,78
Fondo di cassa finale per spese di personale	Euro 9.517,22

Trento, 29 gennaio 2018

Il Presidente del Gruppo consiliare

