

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nelle camere di consiglio del 19 e 22 aprile 2013

composta dai magistrati:

- Cons. Fabio Gaetano GALEFFI – Componente – Presidente f.f.
- Cons. Andrea LIBERATI – Componente – Relatore
- Primo ref. Pasquale PRINCIPATO - Componente

ART. 1 COMMA 9 E SS. D.L. 174/2012

RENDICONTO GRUPPI CONSILIARI REGIONE MARCHE ESERCIZIO FINANZIARIO 2012

GRUPPO PARTITO DEMOCRATICO

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;

Vista la legge regionale Marche 10 agosto 1988, n. 34;

Vista la legge regionale Marche 21 dicembre 2012, n. 43;

Visti gli artt. 16 e 17 del Regolamento interno del Consiglio regionale approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 21 dicembre 1979 ed emanato con decreto del Presidente del Consiglio regionale, pubblicato nel b.u.r. n. 6 del 16 gennaio 1980;

Viste le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n. 516 del 10 novembre 2011, avente ad oggetto i criteri per la relazione annuale sull'utilizzo dei fondi da parte dei gruppi consiliari, successivamente modificata con delibera n. 927 del 5 febbraio 2013, n. 2024 del 9 febbraio 2005 relativa alle attività convegnistica, n. 159 del 20 settembre 2010 relativa alle attività di missione del personale assegnato ai gruppi, n. 1240 del 26 gennaio 2009 relativa all'acquisto di beni servizi da parte dei gruppi consiliari;

Visto l'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 43 del 2012, il quale prevede che *"in sede di prima applicazione i gruppi consiliari presentano i rendiconti relativi all'anno 2012 entro il 31 gennaio 2013 sulla base della normativa vigente in data anteriore all'entrata in vigore della presente legge"* e che *"gli stessi sono trasmessi alla competente sezione di controllo della Corte dei Conti secondo le modalità indicate nel comma 3 dell'articolo 2 della l.r. 34/1988, nel testo modificato dall'articolo 3 della presente legge"*;



Vista la nota 861 del 27 febbraio 2013 con cui il Presidente della Regione ha trasmesso il rendiconto del Gruppo consiliare unitamente ad alcuni allegati;

Vista la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 12 nella adunanza del 27 febbraio 2013;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 12 depositata in data 5 aprile 2013;

Vista la risposta del gruppo inoltrata con nota 184272 del 25 marzo 2013 dal Presidente della Regione;

Vista la nota di questa Sezione regionale di controllo in data 17 aprile 2013 con cui si è provveduto ad inoltrare le conclusioni istruttorie ai fini del contraddittorio sia pure nei termini imposti dall'articolo 1 del decreto-legge 174/2012;

Vista la risposta del Gruppo in esame trasmessa con nota n. 3353 del 19 aprile 2013 dal direttore generale dell'Assemblea Legislativa;

Udito il relatore cons. Andrea Liberati nelle camere di consiglio del 19 e del 22 aprile 2013;

CONSIDERATO

§1 – disciplina di riferimento

- che sono pervenuti a questa Sezione regionale di controllo i rendiconti dei gruppi consiliari trasmessi con nota numero 121531 del Presidente della Giunta della Regione Marche in data 27 febbraio 2013, unitamente alla relazione sulla gestione dei fondi per l'anno 2012, al libro giornale, ai documenti di sintesi relativi alla movimentazione bancaria, e alle attestazioni dei Presidenti dei gruppi consiliari in merito al rispetto della disciplina in materia di tracciabilità dei pagamenti;

- che secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 43 del 2012, *"in sede di prima applicazione i gruppi consiliari presentano i rendiconti relativi all'anno 2012 entro il 31 gennaio 2013 sulla base della normativa vigente in data anteriore all'entrata in vigore della presente legge"* e che ai sensi della medesima disposizione *"gli stessi sono trasmessi alla competente sezione di controllo della Corte dei Conti secondo le modalità indicate nel comma 3 dell'articolo 2 della l.r. 34/1988, nel testo modificato dall'articolo 3 della presente legge"*;

- che conseguentemente questa Sezione regionale ha effettuato la verifica contabile avendo come riferimento la disciplina prevista dalla LR 34/1988 nel testo previgente rispetto alle modifiche introdotte dalla LR 43/2012 e dalle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale espressamente estese ai gruppi consiliari, ed in particolare:

- la deliberazione n. 516 del 10 novembre 2011, avente ad oggetto la relazione annuale sull'utilizzo dei fondi da parte dei gruppi consiliari, successivamente modificata con deliberazione n. 927 del 5 febbraio 2013, che ha eliminato le forme

preesistenti di approvazione dei rendiconti da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, con conseguente ridimensionamento dei controlli interni e valorizzazione del ruolo del controllo esterno della Corte dei conti, diversamente, peraltro, alle scelte di altre regioni;

- la deliberazione n. 2024 del 9 febbraio 2005 relativa alle attività convegnistica;
- la deliberazione n. 159 del 20 settembre 2010 relativa alle attività di missione del personale assegnato ai gruppi;
- la deliberazione n. 1240 del 26 gennaio 2009 relativa all'acquisto di beni servizi da parte dei gruppi consiliari;

- che deve essere affermata una diretta applicabilità delle delibere dell'ufficio di presidenza citate in considerazione della espressa estensione della relativa disciplina ai gruppi consiliari, con la precisazione, per le spese di missione, che le stesse sono previste espressamente solo per il personale assegnato ai gruppi regionali, mentre per i consiglieri regionali (a differenza delle missioni per attività autorizzate dal Consiglio per attività di quest'ultimo e non inerenti l'attività del gruppo) e per il personale assunto con contratto di diritto privato direttamente dai gruppi non è prevista alcuna disciplina, con la conseguenza che per questi ultimi può ritenersi applicabile il contratto individuale e quello di categoria di riferimento;

- che in particolare con la delibera 516 del 2011 l'Ufficio di Presidenza:

A) ha approvato gli allegati **Modelli di rendicontazione annuale delle entrate e delle spese dei gruppi** prevedendo:

- n. 1 - Quadro generale delle entrate e delle spese;
- n. 2 - Attività convegnistica di cui all'articolo 1 comma 4 della L.R. 34/88;
- n. 3 - Scheda inventariale dei beni acquistati con i contributi assegnati dalla Regione (art. 19 del Disciplinare delibera Udp n. 70/8 del 31.05.2010);

B) ha stabilito che ciascun gruppo assembleare sia tenuto ai sensi dell'art. 2, comma 2 della LR 34/1988, a presentare al Presidente dell'Assemblea una Relazione annuale sulla gestione delle entrate e delle spese comprendente i modelli n. 1, 2 e 3 citati, debitamente compilati, copia dell'estratto conto della banca e una relazione illustrativa delle attività svolte nell'ambito delle tipologie di spesa indicate nel Modello n. 1;

C) ha previsto la possibilità di controllo della documentazione allegata ai rendiconti da parte dei revisori, e che tale documentazione deve essere conservata a cura degli stessi gruppi;

D) ha stabilito i seguenti criteri per la tenuta e conservazione dei documenti contabili da parte dei gruppi assembleari:

• presso ogni gruppo deve essere istituito il Registro cronologico degli ordinativi di incasso e di pagamento (libro - giornale), tenuto tramite applicativo informatico fornito dagli uffici

competenti; l'accesso al Registro può essere richiesto dai soggetti di cui ai punti 4,5 e 6 in sede di approvazione della Relazione annuale; il registro che deve essere stampato annualmente dovrà essere allegato alla Relazione Annuale;

. i pagamenti in contanti devono essere limitati alle spese giornaliere non superiori a € 500,00; pagamenti di importo superiore devono essere eseguiti con bonifico bancario o assegno;

. le spese impegnate dal gruppo, entro la data delle elezioni per il rinnovo del Consiglio o prima della cessazione di un gruppo, e non pagate entro il termine per la presentazione del rendiconto sono liquidate entro i limiti dell'avanzo dei contributi riversati all'Assemblea da parte del gruppo interessato, in caso di insufficienza restano a carico del Presidente del gruppo che le ha decise;

. i presidenti dei Gruppi conservano, a propria cura e sotto la propria responsabilità, tutti i beni e i documenti contabili, comprovanti le entrate e le spese del Gruppo per tutta la durata della legislatura, ovvero fino alla cessazione del Gruppo per qualsiasi causa;

. al termine della legislatura, o nel caso di cessazione di un gruppo i beni durevoli acquistati nel periodo e tutta la documentazione contabile dovrà essere consegnata al Dirigente competente. Il Presidente del Gruppo o suo delegato in presenza dei responsabili delle P.O. interessate e del Dirigente competente in materia, redigerà un verbale di consegna con l'elencazione dei documenti contabili e dei beni. Il verbale viene sottoscritto dal Presidente del Gruppo e dal Dirigente competente. I documenti saranno trasmessi per la conservazione nelle forme e nei termini stabiliti dalle norme vigenti in materia, all'Archivio generale dell'Assemblea;

. in caso di modifica della Presidenza del Gruppo nel corso della legislatura, il Presidente uscente e il Presidente subentrante dovranno redigere e sottoscrivere un verbale di consegna dei beni e della documentazione contabile pregressa. Il nuovo Presidente conserverà la documentazione precedente e successiva, provvedendo al termine della legislatura al passaggio della stessa con le modalità sopra indicate;

E) ha previsto nell'all. 1, undici categorie tassative, di cui 3 di entrata e 8 di spesa, ai fini della rendicontazione delle somme:

1. Categoria 1 Erogazioni dirette LR 34/88
2. Categoria 2 Interessi attivi bancari
3. Categoria 3 Entrate varie (inclusa liquidazione spese attività convegnistica)
4. Categoria 4 Acquisto di libri riviste giornali e altre pubblicazioni
5. Categoria 5 Redazione stampa e diffusione dei manifesti e pubblicazioni edite dal Gruppo
6. Categoria 6 Spese di rappresentanza
7. Categoria 7 Spese postali e di cancelleria

8. Categoria 8 Collaborazioni e consulenze professionali
9. Categoria 9 Organizzazione e partecipazione a iniziative diverse dalle attività convegnistiche
10. Categoria 10 Spese sostenute per missioni personale
11. Categoria 11 Spese per attività convegnistica art. 1 comma 4 LR 34/88

F) che il quadro del modello 1 - Uscite - elenca tassativamente le spese ammissibili. Diversamente, dall'allegato approvato con delibera n. 1099, vengono aggiunte due tipologie di spese. La prima relativa al costo sostenuto per le missioni del personale in servizio presso i Gruppi consiliari sia in Italia che all'estero, autorizzate dal Presidente del Gruppo. Tale integrazione è stata ritenuta necessaria a seguito dell'approvazione della deliberazione n. 159/18 del 20.09.2010 concernente "Criteri per le missioni in Italia e all'estero per il personale dell'Assemblea Legislativa regionale".

La seconda integrazione rispetto al modello previgente indica le spese sostenute per le attività convegnistiche pubbliche di cui alla legge 34/88, articolo 1, comma 4 che sono state presentate all'Area Servizi Assembleari per la liquidazione.

G) ha stabilito che tutte le spese sostenute dovranno essere annotate in ordine cronologico nel libro - giornale, tenuto tramite applicativo informatico. Le registrazioni devono essere effettuate entro sessanta giorni e il registro dovrà essere stampato annualmente e allegato alla Relazione Annuale;

-che, per quanto concerne le **spese di missione** applicabili al personale assegnato ai gruppi l'all. A della delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 159/2010, introduce i seguenti criteri:

- limitare le missioni a quelle strettamente indispensabili, avendo come obiettivo l'effettiva utilità ed il vantaggio per l'Amministrazione;
- ridurre il numero dei partecipanti alle missioni, tenendo presente che le competenze/conoscenze acquisite in tali occasioni possono essere trasferite al restante personale;
- verificare, di volta in volta, quale sia il mezzo di trasporto più economico e quindi autorizzare quello più vantaggioso per l'Amministrazione, compatibilmente con la adeguatezza dello stesso per tempi di percorrenza e/o per accessibilità dei luoghi in relazione agli impegni lavorativi antecedenti e successivi del dipendente, nonché in relazione agli spostamenti necessari all'interno del luogo di destinazione. In particolare deve essere favorito l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico e, solo ove questi risultino inadeguati per gli orari o non consentano di raggiungere agevolmente la località di destinazione, o infine risultino più costosi, possibilità di autorizzazione all'uso dell'auto di servizio, previa comunicazione al Direttore generale. I dirigenti potranno altresì autorizzare il dipendente all'uso dell'auto privata con il relativo rimborso chilometrico,

solo ove la missione risulti indispensabile, e solo se tale mezzo risulti il più conveniente per l'amministrazione (es. trasporto di più dipendenti);

- per quanto riguarda il trasporto ferroviario, è di norma rimborsato il biglietto di seconda classe; in casi eccezionali, autorizzati espressamente dal Dirigente competente, è consentito viaggiare in prima classe come ad esempio per coincidenze più favorevoli in treni che prevedono solo la prima classe o in treni che hanno esaurito posti;
- di seconda classe, o in treni particolarmente affollati che non consentono prenotazione del posto. Per quanto riguarda i viaggi in aereo, i dipendenti sono autorizzati solamente ad utilizzare la classe economica;
- per quanto riguarda i soggiorni, ai dipendenti è di norma rimborsato un albergo il cui costo non sia superiore ad uno di quattro stelle per la località di destinazione prevedendo, sin ove possibile, l'uso multiplo delle camere. I dirigenti favoriranno in ogni caso le soluzioni che consentano di realizzare maggiori risparmi per l'amministrazione.

- considerato inoltre che l'ampia formulazione dell'art. 1 bis, lett. C, LR 34/1988 "spese di rappresentanza e rimborsi spese connessi all'attività del gruppo", ammette, accanto alle spese di rappresentanza in senso stretto, anche la possibilità di altri pagamenti comunque sostenuti dal gruppo purchè inerenti l'attività del gruppo stesso;

-che, conseguentemente, la disciplina delle spese a livello regionale appare ampia, e diversa dalla disciplina di altre regioni, considerato peraltro di quella vigente in altre realtà locali e considerato che la verifica fattuale dell'effettiva riconducibilità della spesa ad attività connesse del gruppo esula evidentemente dal controllo contabile effettuato in questa sede, di carattere documentale, anche in considerazione della responsabilità assunta con l'attestazione registrata sul libro giornale;

-che in particolare per quanto concerne le **spese di rappresentanza in senso stretto**, in assenza di una definizione legislativa di carattere generale, è stata la giurisprudenza amministrativa e contabile, sia in sede giurisdizionale che di controllo, a delineare le caratteristiche che deve avere la giustificazione delle spese di rappresentanza, che presenta ampi margini di discrezionalità affermando che tale spesa ha "[...] *carattere eccezionale rispetto all'ordinaria attività amministrativa di spesa (cfr. per tutte Sez. riunite 11 settembre 1986 n. 512/A e, da ultimo, Sez. I. 18 settembre 1989 n. 351 e Sezione controllo enti, determinazione n. 2023 in data 21 marzo - 16 maggio 1989) [...]*" (C. CONTI, II, 234/1990) e "[...] *postula l'esigenza, ai fini del riscontro della legittimità delle iniziative e delle relative spese, di una maggior cura degli aspetti formali e sostanziali dei connessi adempimenti amministrativi e gestionali [...]*" (Corte dei conti, Sez. controllo Regione Sardegna, deliberazione 9 novembre 1993 n. 111);

-che, con **deliberazione n. 937 del 18 febbraio 2013**, l'UdP ha preso atto del deposito delle relazioni a consuntivo del periodo Gennaio-Dicembre per i seguenti gruppi:

1. Gruppo Partito Democratico

2. Gruppo II Popolo della Libertà
3. Gruppo Sinistra Ecologia e Libertà
4. Gruppo Federazione della Sinistra PDCI PRC
5. Gruppo Popolo e Territorio Libertà e Autonomia
6. Gruppo Gian Mario Spacca Presidente
7. Gruppo Liste civiche per l'Italia
8. Gruppo Per le Marche
9. Gruppo Unione di Centro
10. Gruppo Verdi
11. Gruppo Italia dei Valori
12. Gruppo Alleanza Riformista PSI - MRE - DCM
13. Gruppo Futuro e Libertà per l'Italia
14. Gruppo Lega Nord
15. Gruppo Misto

-che per quanto concerne le entrate assume rilevanza la costituzione e la variazione dei gruppi, e che nel corso del 2012 sono intervenute le seguenti deliberazioni di variazione dei gruppi che non incidono sul numero dei componenti e di conseguenza sulla quantificazione delle entrate spettanti:

- Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 683/88 del 02.07.2012 concernente "Modifica denominazione gruppo assembleare "Alleanza per l'Italia" in "Api - liste civiche Italia"";
- Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 811/97 del 09.10.2012 concernente "Modifica denominazione gruppo assembleare "Partito socialista italiano" in "Alleanza riformista - psi-mre-dcm"";
- Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 849/101 del 21.11.2012 concernente "Modifica denominazione gruppo assembleare "Lega nord padania" in "Lega nord"";
- Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 865/105 del 17.12.2012 concernente "Modifica denominazione gruppo "Api - liste civiche Italia" in "Liste civiche per l'Italia"";

§ 2 - procedimento istruttorio di controllo

-che il comma 11 dell'art. 1 del decreto legge 10 ottobre 2012, numero 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, numero 213, recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", secondo cui "*qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme*

alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al Presidente della Regione una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni” e che “la comunicazione è trasmessa al Presidente del Consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato e sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione”;

-che con deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 12 nell’adunanza del 27 febbraio 2013, veniva richiesta l’integrazione della documentazione trasmessa dal Presidente della Regione in data 25 marzo 2013, prot. n. 184272, in quanto con la stessa erano stati allegati, oltre ai rendiconti, esclusivamente le relazioni e i libri giornale, senza alcuna documentazione giustificativa inerente le singole spese sostenute, considerato anche che tale documentazione era prevista dalla disciplina vigente per il 2012 laddove afferma che la stessa deve essere conservata a cura degli stessi gruppi e rispetto alla quale sussiste, in base alla delibera 516 del 2011 la possibilità di controllo anche da parte dei revisori;

-che nello specifico veniva richiesto di produrre:

1) documentazione, in copia conforme all’originale, allegata a giustificazione delle spese dei rendiconti dei gruppi consiliari dell’assemblea regionale, quali, a titolo di mera esemplificazione non esaustiva:

- le fatture e gli scontrini per i beni o servizi acquistati, da cui sia desumibile la natura della spesa e la **riconcucibilità** della stessa a funzioni istituzionali,
- la documentazione attestante le eventuali missioni svolte e i criteri di calcolo utilizzati per il rimborso spese e per il carburante,
- i contratti di lavoro posti in essere per le eventuali collaborazioni, dai quali sia desumibile anche il possesso dei requisiti professionali richiesti e le ricevute relative al versamento dei contributi inerenti gli stessi contratti di lavoro,
- l’esatta indicazione, ai fini della valutazione del rispetto dei tetti di spesa, delle somme relative ad eventuali residui in materia, ad esempio, di convegnistica (indicando la somma di competenza e di cassa del 2012, eventuali residui 2011 e il fondamento, anche normativo, in base al quale eventuali spese siano state rendicontate in esercizi successivi),
- la documentazione richiesta – si precisava nella deliberazione di questa Sezione - per essere pienamente comprensibile ai fini del controllo contabile potrà essere eventualmente integrata, laddove occorra, da una più accurata specificazione della descrizione rispetto a quella sintetica del libro giornale (e talora troppo generica, come nel caso di “spese per riunioni”, “spese del consigliere”), anche in separata nota (in maniera tale da poter ricondurre la voce di spesa all’attività e non ad esempio, genericamente al singolo consigliere);

2) stralcio dei provvedimenti di approvazione dei rendiconti dei gruppi consiliari 2011, in relazione all’esatto importo proveniente dalle precedenti gestioni nel rendiconto 2012 e solo limitatamente a questo profilo;

3) copia dei provvedimenti di costituzione dei gruppi consiliari e delle loro eventuali variazioni che attestino la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 16 del regolamento interno dell'assemblea al fine di verificare la corretta attribuzione delle entrate per ogni singolo gruppo;

§ 3 - ambiti e criteri del procedimento di controllo

-che il controllo contabile in questa sede, per i vincoli imposti dal legislatore, è limitato alle spese sostenute direttamente dal gruppo, senza interessare quelle, ben più rilevanti, relative ai gruppi consiliari ma sostenute dallo stesso Consiglio regionale, come ad esempio quelle per il personale assegnato e, almeno in parte, le spese postali;

-che per quanto concerne le entrate, secondo quanto deliberato dalla **Sezione Autonomie (delib. n. 12 del 3 aprile 2013)**, che determina un obbligo conformativo di questa Sezione regionale), *"il procedimento del controllo attribuito alla Sezione regionale si incentra sul rendiconto di ciascun Gruppo consiliare. A tale riguardo può essere utile acquisire informazioni sulla composizione e sulla variazione nel tempo dei Gruppi e sulla relativa assegnazione di risorse, ma non è possibile attrarre al controllo atti diversi dal rendiconto"*, con l'inevitabile conseguenza che resta preclusa in questa sede, ferma restando l'assunzione di eventuali responsabilità sotto altri profili di chi il provvedimento abbia assunto, la valutazione circa la sussistenza dei presupposti per la costituzione del gruppo stesso;

-che pertanto in questa sede la verifica di regolarità attinente ai profili contabili è **limitata all'esame degli atti depositati e non si estende ad ulteriori documenti non prodotti;**

-che con nota n. 184272 del 25 marzo 2013 il Presidente della Regione ha inoltrato ulteriore documentazione integrativa come richiesta da questa Sezione con deliberazione n. 12 nell'adunanza del 27 febbraio 2013;

-che, sempre per quanto concerne le entrate, si deve specificare che non sono stati evidentemente controllati i rimborsi operati direttamente dal Consiglio regionale a favore dei singoli consiglieri per attività istituzionali, sul presupposto che le stesse non possono comunque duplicare le spese sostenute dai gruppi;

-che, secondo quanto affermato con deliberazione n. 12 del 3 aprile 2013 dalla Sezione delle Autonomie, *"Il controllo deve, quindi, appuntarsi su due aspetti fondamentali: a) la regolarità contabile del conto intesa come rispetto delle norme che ne disciplinano la formazione, la completezza della documentazione e l'adeguatezza nel rappresentare i fatti di gestione; b) la rispondenza della gestione alle regole vigenti nel 2012 in ciascuna Regione. Tra queste, di notevole rilievo è l'inerenza della spesa all'attività del Gruppo consiliare; criterio generalmente esplicitato nella normativa regionale e, comunque, desumibile dai principi generali, in quanto l'impiego di risorse pubbliche presuppone sempre la **finalizzazione***

ad un interesse pubblico che, nella specie, non può che far riferimento alle funzioni assegnate ai Gruppi consiliari.

Pur in presenza di un sistema articolato di norme che stabiliscono regole specifiche, nell'ambito dell'esercizio della facoltà delle Regioni di organizzare l'attività dei propri organi istituzionali, è da considerare che il controllo esterno, introdotto con le norme in esame, valuta l'attività di gestione dei fondi assegnati ai Gruppi alla stregua dei criteri generali che devono presiedere all'impiego delle risorse pubbliche.

Con riferimento alla finalizzazione delle spese all'attività del Gruppo consiliare, deve essere valorizzata la circostanza che trattasi di organismo che, a prescindere dall'esatta qualificazione giuridica, può essere considerato, agli specifici fini che qui rilevano, quale soggetto gestore di risorse pubbliche tenuto a dar conto della loro corretta utilizzazione.”.

-che il controllo esercitato da questa Sezione regionale di controllo, **allo stato della giurisprudenza, tenuto conto del limitatissimo periodo di tempo previsto dal legislatore** nel decreto-legge 174/2012 e della natura transitoria della disciplina del controllo per l'esercizio 2012, **si traduce per l'anno in corso in un controllo di inerenza astratta rispetto alle voci di spesa dall'attività istituzionale prevista, nonché in una verifica circa la corrispondenza formale tra la documentazione depositata e quanto attestato;**

-che sotto il profilo soggettivo la valutazione implica che dagli atti (fatture o libro giornale o ulteriori attestazioni depositate entro i termini) sia almeno desumibile la riconducibilità della spesa al gruppo o al singolo e, in caso di rimborso spese, a favore di chi esso sia stato erogato;

-che, pertanto, in considerazione di tutto quanto affermato, per la rendicontazione prevista nel 2012, non si possono dichiarare regolari le spese:

- in relazione alle quali non è stato allegato alcun giustificativo di spesa (scontrino, fattura o ricevuta);
- che si pongono in contrasto con le disposizioni di legge o dell'assemblea legislativa;
- quelle la cui natura risulti astrattamente incoerente con attività dei gruppi consiliari;
- quelle per le quali sotto il profilo soggettivo non sia almeno desumibile la riconducibilità della spesa a chi ha ottenuto il rimborso;

-che in ogni caso, come affermato dalla giurisprudenza, *"l'approvazione da parte di un organo di controllo non conferisce legittimità all'atto stesso, piuttosto, ha refluenze sul piano dell'efficacia dell'atto stesso"* (C.G.A., parere n. 613/2007);

-che deve infine essere ricordato come la disciplina relativa ai rendiconti 2012, nuova e priva di riferimenti giurisprudenziali specifici, sia diversa rispetto a quella prevista a regime dal Legislatore per l'esercizio 2013 con riferimento al decreto-legge 174/2012, come definito

dalle linee guida recepite dalla conferenza Stato-Regioni in data 6 dicembre 2012 e successivamente con DPCM del 21 dicembre 2012;

RILEVATO

che, all'esito delle verifiche istruttorie, è emerso quanto segue.

§ 4 - ENTRATE

Al riguardo si precisa che l'art. 1 della LR 34/2010, nel testo vigente per il 2012, anteriormente alle modifiche introdotte dalla LR 43/2012, prevedeva che in attuazione dell'articolo 17 dello Statuto, a ciascun gruppo consiliare venisse assegnato un contributo fisso di euro 516,46 mensili ed un contributo variabile, in relazione alla consistenza numerica, nella misura di euro 206,58 mensili per ogni consigliere, che tali contributi fossero rivalutati annualmente sulla base degli indici nazionali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati e che la rivalutazione di cui al comma 2 fosse corrisposta a decorrere dal 1° gennaio 2002 e calcolata dal 1° gennaio 1988.

Per quanto concerne le entrate, i trasferimenti, di cui all'art. 1 c. 1, L.R. n. 34/1988, nel testo vigente prima della riforma, aggiornato in base all'indice ISTAT dall'Assemblea legislativa, con decreto 12/ASA del 23 gennaio 2012, come confermato anche nella deliberazione n. 937 del 18 febbraio 2013 risultano essere i seguenti.

A titolo di contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari anno 2012 ex l.r.34/88 articolo 1, comma 1:

	GRUPPI POLITICI	9^A GRUPPO	COMPONENTI	QUOTA FISSA MENSILE	QUOTA CONSIGLIERE	TOTALE MENSILE PER GRUPPO
1	LEGISLATURA GRUPPO PARTITO DEMOCRATICO MARCHE	14		1.069,05	427,63 5.986,82	7.055,87

Dal calcolo effettuato secondo i parametri ISTAT utilizzando la media annua ("rivalutati annualmente") dell'indice che esclude i tabacchi (come previsto dal 1992), con l'approssimazione a tre cifre decimali indicata come procedura corretta da applicare con il metodo dei coefficienti da parte dell'ISTAT, è emerso che l'importo spettante sarebbe lievemente superiore rispetto a quello assegnato di 1069,05 euro, come si desume dalla tabella che segue.

Anche il contributo variabile in base al numero dei componenti del valore unitario di 427,63 euro risulterebbe essere stato assegnato in misura lievemente inferiore rispetto a quello spettante.

**Coefficienti ISTAT per l'Indice dei prezzi al consumo per famiglie operai e impiegati
Indice Nazionale - Indice Generale**

A partire dal mese di febbraio 1992 gli indici vengono calcolati senza i 'TABACCHI', ai sensi della legge 5.2.1992, n.81.

Inizio Periodo	Fine Periodo	Coeff.	Quota variabile E. 206,58 rivalutata	Lire	Quota fissa E. 516,46 rivalutata	Lire		
Gennaio	1988	Gennaio	1989	1,057	218,36	422.804	545,90	1.057.010
Gennaio	2011	Gennaio	2012	1,032	437,71	847.525	1.094,29	2.118.841

Utilizzando i nuovi importi il valore della quota variabile per gruppo è desumibile dalla seguente tabella:

**GRUPPI POLITICI 9^A COMPONENTI GRUPPO IMPORTO VARIABILE
LEGISLATURA PER UNITA' 437,71 X
NUMERO COMPONENTI**

1	GRUPPO PARTITO DEMOCRATICO MARCHE	14	6.127,94
---	--------------------------------------	----	----------

È stata inoltre verificata la congruità delle entrate rispetto alla composizione del gruppo e alla eventuale variazione dello stesso in corso d'anno sulla base dei provvedimenti acquisiti dai competenti uffici dell'assemblea.

Il controllo non si è esteso alla verifica circa la legittima composizione del gruppo, come indicato dalla Sezione Autonomie con delibera n. 12 del 3 aprile 2013.

§ 5 - SPESE

VERIFICHE SULLE SPESE PER CASSA

OSSERVAZIONI SULLE SPESE NON DOCUMENTATE

Al numero **19** del 11 gennaio 2012 del libro giornale figura un rimborso di € 44 al consigliere Paolo Perazzoli per l'acquisto di un abbonamento a "PRISMA" non documentato.

Il Gruppo riferisce in merito che non è stato possibile rintracciare copia del versamento fatto al fine di mettere in essere l'abbonamento in oggetto. Allega fotocopia dell'ultimo numero della rivista pervenuta in abbonamento al Consigliere Perazzoli.

Comunica la possibilità di richiedere un riscontro alla casa editrice.

La Sezione evidenzia che allo stato degli atti il documento di acquisto non risulta prodotto.

71	5/3/2012	9	C	rimborsi per incontri febbraio	173,5 0	Ortenzi Rosalba il tot. Ricevute non corrisponde al libro g. non risulta l'attestazione per € 46,50
----	----------	---	---	--------------------------------	------------	---

Al numero 71 del 5 marzo 2012 del libro giornale figura un rimborso spese per Ortenzi Rosalba, per un importo di € 173,50. Il totale ricevute non corrisponde al libro giornale, non risulta l'attestazione per € 46,50.

Il Gruppo riferisce che "al numero 71, la ricevuta per € 46,50 è stata inavvertitamente coperta nella fotocopiatura. Nell'allegato abbiamo evidenziato in giallo l'intestazione della stessa che si intravede nella fotocopia. L'originale è trattenuto in questo periodo dalla Procura della Repubblica di Ancona, previa consegna alla Guardia di Finanza, per esigenze istruttorie".

La Sezione evidenzia che allo stato degli atti il documento di acquisto non risulta prodotto.

OSSERVAZIONI RELATIVE A SPESE DOCUMENTATE

Relativamente alle **Spese per rappresentanza (categoria 6 del libro giornale)** risultano registrati degli acquisti di biglietti per la partecipazione a spettacoli teatrali di solidarietà, che non sembrano riconducibili ad attività istituzionale.

91	22/3/2012	6	C	ADMO onlus	50,00	Ricevuta n. 5 biglietti spettacolo ADMO onlus
306	25/10/2012	6	C	iniziativa ANFFAS onlus Ancona	50,00	Biglietti spettacolo ANFFAS

Risulta registrato un **acquisto di mimose**, in occasione dell'8 marzo con allegato scontrino fiscale della fioraia.

78	8/3/2012	6	C	8 marzo - mimose	164,00	Solo scontrino fioraia
----	----------	---	---	------------------	--------	------------------------

Il gruppo evidenzia che le spese registrate ai numeri 91, 306 e 78 sono frutto di consuetudini, si ritiene possano rientrare nelle spese di rappresentanza vista la limitata entità, il significato che ricoprono e - l'assenza di altri impegni sotto questa voce.

In particolare, le mimose acquistate in occasione dell'8 marzo sono state distribuite alle impiegate della segreteria del gruppo , degli assessori e alle assistenti dei consiglieri del gruppo PD.

La Sezione conferma al riguardo l'estraneità delle spese registrate all'attività istituzionale del gruppo.

In merito alle **Spese postali e di cancelleria (Cat. 7 del libro giornale)** risultano le seguenti spese

361	30/11/2012	7	C	cornici manifesti	140,00	cornici per quadri P.... Ricevuta provvisoria perché ha cambiato nome ditta. Consegnerà quella definitiva
-----	------------	---	---	-------------------	--------	---

La numero 361 si riferisce ad una spesa per cornici manifesti giustificata con una scrittura "ricevuta provvisoria perché ha cambiato nome ditta. Consegnerà quella definitiva" .

Dalla documentazione allegata non si desume chi abbia ottenuto il rimborso delle spese.

In merito alla registrazione numero 361 il Gruppo comunica di aver provveduto a farsi consegnare la fattura in sostituzione della nota provvisoria e ne allega copia conforme.

In relazione a tale ultima spesa la Sezione evidenzia come la stessa non risulti regolare sotto il profilo contabile in quanto la documentazione posta a giustificazione è relativa ad un esercizio finanziario successivo al 2012.

In riferimento alle spese per **Collaborazioni e consulenze professionali (Cat. 8 del libro giornale)** si rileva che :

397	21/12/2012	8	B	consulenza	1.996,50	Ditta Puntoacapo Consulenza di marketing e comunicazione
-----	------------	---	---	------------	----------	--

Non viene allegato nessun contratto di prestazione di consulenza

Il gruppo consiliare precisa che al n. 397 non esiste alcuna forma di contratto perché quanto fatturato è riassuntivo delle prestazioni erogate in maniera del tutto occasionale nell'arco dell'anno senza alcuna caratteristica di continuità.

La Sezione evidenzia che la registrazione non appare regolare sotto il profilo contabile in quanto è indicata come consulenza in assenza di contratto; eventuali singole prestazioni distanti tra loro non sono state registrate individualmente nel corso del tempo.

In merito alle spese per **Organizzazione e partecipazione a iniziative diverse dalle attività convegnistiche (Cat. 9 del libro giornale)** si evidenzia che alle seguenti registrazioni sono allegate ricevute fiscali soprattutto di ristorazione anche con registrazione per più fatture contemporaneamente senza indicazione di chi ne abbia usufruito:

49	9/2/2012	9	C	rimborsi per incontri	369,10	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
98	29/3/2012	9	C	rimborsi per incontri	408,40	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
105	5/4/2012	9	C	rimborsi spese incontri	212,70	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
108	5/4/2012	9	C	rimborsi per incontri	138,05	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
110	10/4/2012	9	C	rimborsi per incontri	175,05	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
112	13/4/2012	9	C	rimborsi per convegni	53,10	Spese per treno e parcheggio non ci sono riferimenti a chi ne usufruisce
127	23/4/2012	9	C	rimborsi per incontri	197,63	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
135	7/5/2012	9	C	rimborsi per incontri	83,59	Giancarli scritto a penna sulla fotocopia

136	7/5/2012	9	C	rimborso per riunioni	55,50	non ci sono riferimenti di chi usufruisce compreso il viaggio autobus x Roma
155	18/5/2012	9	C	forum PA Roma	196,50	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
156	28/5/2012	9	C	rimborso per incontri	181,03	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
195	18/06/2012	9	C	incontri	80,90	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
198	25/06/2012	9	C	incontro per convegno	69,00	Spese treno e taxi non ci sono riferimenti di chi usufruisce
197	25/06/2012	9	C	incontri	316,23	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
212	03/07/2012	9	C	incontri	209,71	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
224	11/07/2012	9	C	rimborsi per riunioni	217,20	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
232	26/7/2012	9	C	rimborsi per incontri	168,70	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
267	5/9/2012	9	C	spese per incontri	371,35	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
280	21/9/2012	9	C	incontri	489,87	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
283	24/9/2012	9	C	incontri	101,00	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
288	4/10/2012	9	C	rimborsi per incontri	225,75	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
310	25/10/2012	9	C	rimborso per incontri	191,60	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
319	31/10/2012	9	C	incontri	172,90	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
318	31/10/2012	9	C	incontri	90,00	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
357	22/11/2012	9	C	incontri	233,00	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
358	26/11/2012	9	C	rimborsi per incontri	157,46	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
359	30/11/2012	9	C	rimborsi per incontri e riunioni	497,57	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
365	6/12/2012	9	C	rimborsi per incontri	143,36	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
398	21/12/2012	9	C	incontri	392,00	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
337	7/11/2012	9	C	Rimborsi per incontri	333,98	Non ci sono riferimenti di chi usufruisce

Il Gruppo evidenzia con nota di risposta del 19 aprile che sono tutti rimborsi per incontri fatti dal Presidente del gruppo con le modalità previste dal regolamento del gruppo stesso.

Per quanto concerne le spese registrate ai numeri 112/155/198, inoltre, il gruppo evidenzia che si tratta di spese sostenute dai consiglieri che utilizzano i mezzi pubblici per missioni. Dalle stazioni di partenza è ipotizzabile che interessino i consiglieri Badiali/Giancarli/Busilacchi. Da una ricerca fatta è stato possibile attribuire il parcheggio a Verona al consigliere Ricci e la trasferta a Roma del 22/6/12 al consigliere Giancarli.

La Sezione evidenzia che, allo stato appare impossibile una riferibilità ai singoli componenti del gruppo, delle registrazioni effettuate sul libro giornale, non ritenendo sufficiente a tal fine una dichiarazione postuma in assenza di documentazione preesistente da cui desumere tale riferibilità .

Le seguenti fatture si riferiscono a prestazioni per riprese e messa in onda TV e conferenze stampa:

37	30/1/2012	9	B	conferenza stampa - tvrs (res11)	399,30	Ripresa e messa in onda conferenza stampa "Sanità e costi politica"
39	30/1/2012	9	B	conferenza stampa E'TV (res11)	365,42	Redazionale Rete 7 TV - E' TV Marche audiovisivi del 19.11.2011

Anche relativamente alle **spese per attività art. 4 c.4 , L.R. 34/88 (Cat. 11 del libro giornale)** si evidenzia che la seguente fattura si riferisce a prestazioni per riprese e messa in onda TV e conferenze stampa:

202	28/06/2012	11	B	DA "PIAZZA DELLE ERBE" A POLO AGRIALIMENTARE - Macerata - Ripr. Televisive	242,00	Servizio televisivo convegno
-----	------------	----	---	--	--------	------------------------------

Si rileva, inoltre, che le registrazioni n 37 e 39 si riferiscono a spese per registrazione e messa in onda TV, dalla documentazione allegata non risulterebbe presente la certificazione di cui all'art. 7 del DM 2004 sui messaggi autogestiti.

Al riguardo il gruppo osserva che rientrando i servizi oggetto di liquidazione tra i messaggi politici autogestiti ed essendo stati effettuati in periodi non elettorali si è ritenuto non necessaria la certificazione dell'art. 7 del DM 2004, che peraltro dovrebbe far capo alle singole emittenti interessate ai servizi messi in onda.

La Sezione, rilevato che dalla descrizione delle prestazioni fornite dalle emittenti radiotelevisive locali risulta la natura del messaggio politico a pagamento, ai sensi

del D.M. 08.04.2004, ravvisa la non regolarità della spesa tenuto conto che le uniche modalità previste per i messaggi politici a pagamento, anche in periodo non elettorale, sono quelle disciplinate dall'art. 7 del predetto D.M. Tale circostanza non risulta né dalla documentazione fiscale né da altri documenti prodotti.

Per quanto riguarda le **spese di missioni personale dei gruppi e assistenti (cat. 10 del libro giornale)**

Al numero 44 del libro giornale risulta la seguente spesa:

44	9/2/2012	10	C	rimborsi personale segreteria gennaio	235,00	Spese pasti personale ANCONA Senza riferimenti a chi usufruisce
----	----------	----	---	---------------------------------------	--------	--

Nonostante sia allegato un prospetto riassuntivo dallo stesso, dal libro giornale e dall'intestazione delle fatture non è stato possibile desumere chi abbia usufruito del rimborso spese pasti nel mese di riferimento.

Inoltre si rileva che a fronte di un importo complessivo richiesto e registrato di € 235 la somma delle spese realmente documentate corrisponde all'importo di € 215.

In particolare non è allegata la ricevuta relativa al giorno 13 gennaio 2012 per un importo di € 20.

Delle seguenti ricevute, relative a missioni, nonostante sia allegato un prospetto riassuntivo dallo stesso, dal libro giornale e dall'intestazione delle ricevute non è stato possibile desumere chi abbia usufruito del rimborso spese pasti nel mese di riferimento consumati ad Ancona.

63	1/3/2012	10	C	rimborsi personale segreteria febbraio	359,70	Spese pasti personale ANCONA Senza riferimenti a chi usufruisce
106	5/4/2012	10	C	rimborso per convegni	69,00	non ci sono riferimenti di chi usufruisce
100	5/4/2012	10	C	rimborsi personale segreteria marzo	372,00	Spese pasti personale ANCONA Senza riferimenti a chi usufruisce
139	7/5/2012	10	C	rimborso personale segreteria aprile	286,50	Spese pasti personale ANCONA Senza riferimenti a chi usufruisce
213	03/07/2012	10	C	rimborso spese personale segreteria giugno	354,10	Spese pasti personale ANCONA Senza riferimenti a chi usufruisce
241	2/8/2012	10	C	rimborsi spese personale segreteria luglio	320,25	Spese pasti personale ANCONA Senza riferimenti a chi usufruisce
293	4/10/2012	10	C	rimborsi spese persona segreteria agosto/settembre	416,75	Spese pasti personale ANCONA Senza riferimenti a chi usufruisce
329	2/11/2012	10	C	rimborsi pers. segreteria ottobre	313,00	Spese pasti personale ANCONA Senza riferimenti a chi usufruisce
377	11/12/2012	10	C	rimborsi pers. segreteria	342,00	Spese pasti personale ANCONA Senza riferimenti a chi usufruisce

				novembre		
414	31/12/2012	10	C	spese personale segreteria dicembre	205,00	Spese pasti personale ANCONA Senza riferimenti a chi usufruisce

In relazione alle registrazioni 44/63/100/139/213/241/293/329/377/414 il gruppo consiliare in data 19 aprile ha comunicato che il rimborso delle note mensili in oggetto è stato usufruito da Roberto Oscar Ricci, responsabile della segreteria del gruppo. Per la particolare funzione dallo stesso svolta, il rapporto con il gruppo è regolato da un apposito disciplinare interno, che viene allegato in copia conforme, ove tale rimborso è previsto, motivato e regolamentato. Non si è in grado di motivare l'assenza della ricevuta di € 20 relativa al 13 gennaio.

La Sezione, evidenzia che allo stato appare impossibile una riferibilità al personale del gruppo in missione non ritenendo sufficiente a tal fine una dichiarazione postuma in assenza di documentazione preesistente da cui desumere tale riferibilità. Inoltre non è previsto il rimborso del pasto per il personale presso la sede di servizio.

Al numero 243 e 292 del libro giornale risultano documentate le seguenti spese:

243	2/8/2012	10	C	rimborsi spese per iniziative e riunioni segreteria	104,40	Spese Km e autostr.
292	4/10/2012	10	C	rimborsi segreteria	28,20	Spese km e autostr.

Tuttavia, non si desume da alcun atto chi abbia ottenuto il rimborso, non viene allegata l'autorizzazione preventiva né una autorizzazione a consuntivo, non è indicato il mezzo utilizzato.

Su un foglio volante viene appuntata la data, il tragitto e i relativi importi chilometrici ed autostradali.

Nello stesso si fa riferimento a spese di autostrada e di garage che non sono documentate, mentre è stato correttamente applicato il criterio del rimborso chilometrico di un 10° del carburante.

Il gruppo osserva che le spese registrate numeri 243 e 292 sono rimborsi che rientrano nella casistica descritta nel punto precedente. Riguardano l'uso richiesto del mezzo privato per esigenze d'ufficio (il sign. Roberto O. Ricci risiede a Porto San Giorgio).

La ricevuta n. 243, allegata in copia conforme della copia conforme, è stata parzialmente fotocopiata mancando infatti la riproduzione delle ricevute che sono

regolarmente allegate, come è possibile ipotizzare dal segno lasciato dai "punti" ed evidenziato nella copia (allegato 11).

Gli originali sono trattenuti in questo periodo dalla Procura della Repubblica di Ancona, previa consegna alla Guardia di Finanza, per esigenze istruttorie.

La Sezione, evidenzia che allo stato appare impossibile una riferibilità al personale del gruppo in missione non ritenendo sufficiente a tal fine una dichiarazione postuma in assenza di documentazione preesistente da cui desumere tale riferibilità. Inoltre non è previsto il rimborso del pasto per il personale presso la sede di servizio.

In ogni caso non risulta allegata documentazione attestante le spese per autostrada e garage.

PQM

Per gli esposti motivi, e nei limiti dei controlli eseguiti, la Sezione, all'esito dell'esame istruttorio:

DICHIARA

1. non regolare, nei limiti e per le voci di spesa indicate nella parte motiva, il rendiconto del gruppo indicato in epigrafe.

DISPONE

2. che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Giunta regionale e al Presidente del Consiglio regionale per il successivo inoltro al Gruppo Consiliare Partito Democratico.
3. Così deciso in Ancona, nella Camera di Consiglio del 19 e del 22 aprile 2013.

Il Relatore
f.to Andrea Liberati

Il Presidente f.f.
f.to Fabio G. Galeffi

Depositata in segreteria in data 22 aprile 2013

Il Direttore della Segreteria
f.to Carlo Serra

