



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER IL LAZIO

CORTE DEI CONTI



0004572-25/08/2014-SC_LAZ-T99-P

-Al Presidente del Consiglio
Comunale di Aprilia
Piazza Roma, 1
04011 - APRILIA - (LT)
e-mail: presidenteconsiglio@pec.comunediaprilia.gov.it

OGGETTO: Deliberazione n. 159/2014/CSE.

Si trasmette in allegato la deliberazione indicata in oggetto, con l'unito referto, adottata dal Collegio di controllo sulle spese elettorali presso la Sezione Regionale di controllo per il Lazio nella Camera di consiglio dell'11 settembre 2014.

Il Direttore del servizio di supporto
dott.ssa Chiara Samarrelli



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DI CONTROLLO SULLE SPESE ELETTORALI PRESSO LA

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

ELEZIONI AMMINISTRATIVE 2013

Nella Camera di consiglio dell'11 settembre 2014

composta dai magistrati

Cons. Maria Luisa Romano	Presidente relatore;
Cons. Carmela Mirabella	Componente - relatore;
Cons. Maria Teresa D'Urso	Componente;

Vista la legge 10 dicembre 1993, n.515 e successive modificazioni, recante norme sulla "Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica";

Vista la legge 6 luglio 2012, n. 96, recante "Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali";

Visto, in particolare, l'art. 13, comma 6, della citata legge n. 96/2012 il quale attribuisce al Collegio istituito presso le Sezioni regionali di controllo



della Corte dei conti la verifica della conformità alla legge delle spese sostenute da partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati per le campagne elettorali nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti;

Visto, altresì, l'art. 14 bis del D.L. 28 dicembre 2013, n. 149, introdotto in sede di conversione dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13 recante modifiche parziali alla disciplina dei controlli in argomento;

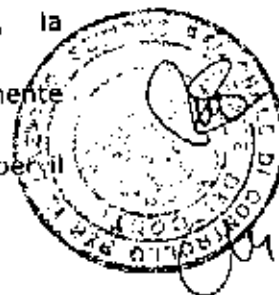
Viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte di conti n. 24/SEZAUT/2013/INPR e n. 17/SEZAUT/2014/QMIG, contenenti rispettivamente i primi indirizzi interpretativi inerenti al controllo sulle spese elettorali nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e gli orientamenti in ordine all'adeguamento dei profili organizzativi del controllo stesso alle sopravvenienze di cui al D.L. n. 149/2013 e relativa legge di conversione;

Visto il decreto n. 2 del 2014 del Presidente della Sezione regionale di controllo per il Lazio, con il quale è stato costituito il Collegio di controllo sulle spese elettorali;

Vista la deliberazione n. 23/2014/DORG in data 13 marzo 2014 di insediamento del Collegio ed individuazione di indirizzi operativi;

Vista ed esaminata, per le valutazioni di competenza, la documentazione in atti concernente le spese elettorali dichiaratamente imputabili alle n. 23 liste che hanno preso parte alla campagna 2013 per il rinnovo degli Organi elettivi del Comune di Aprilia;

Vista l'Ordinanza n. 2/2014 del Presidente del Collegio di convocazione dell'odierna adunanza per l'approvazione delle risultanze del predetto esame;



DELIBERA

di approvare l'unito referto che espone, quale parte integrante della presente deliberazione, gli esiti dei controlli sulle spese elettorali e relative fonti di finanziamento rendicontate dalle formazioni politiche che hanno preso parte alle consultazioni elettorali del 26 e 27 maggio 2013 per il rinnovo degli Organi elettivi nel Comune di Aprilia (LT)

DISPONE

che copia della presente deliberazione, sia trasmessa per debita conoscenza al Consiglio Comunale di Aprilia (LT), in persona del Presidente pro-tempore, con invito a volerne curare altresì la trasmissione ai delegati di lista e la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente.

Il Presidente - Cons. Maria Luisa Romano;

Il Componente - Cons. Carmela Mirabella;

Il Componente - Cons. Maria Teresa D'Urso;

Depositata in Segreteria il 25 SET. 2014

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Chiara Samarelli

Samarelli



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LAZIO

COLLEGIO DI CONTROLLO SULLE SPESE ELETTORALI
(ELEZIONI AMMINISTRATIVE 26 E 27 MAGGIO 2013)

REFERTO SUI CONTI CONSUNTIVI RELATIVI ALLE SPESE PER LA CAMPAGNA ELETTORALE E CORRELATE FONTI DI FINANZIAMENTO DELLE FORMAZIONI POLITICHE CHE HANNO PARTECIPATO ALLE CONSULTAZIONI ELETTORALI DEL 26 E 27 MAGGIO 2013 PER IL RINNOVO DELLE CARICHE DI SINDACO E DI CONSIGLIERE COMUNALE - *Art. 12 comma 3, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, come richiamato dall'art.13, comma 6, della legge 6 luglio 2012, n.96*

COMUNE DI APRILIA (LT)



COMPONENTI DEL COLLEGGIO:

Consigliere Maria Luisa Romano

Presidente

Consigliere Carmela Mirabella

Componente

Consigliere Maria Teresa D'Urso

Componente

COLLABORATORI:

Sig. Emanuele Landolina

Funzionario amministrativo



INDICE

PREMESSA	4
PARTE GENERALE	7
CAPITOLO I	8
<i>IL COLLEGIO SPECIALE: ISTITUZIONE E IMPOSTAZIONE DEL CONTROLLO</i>	
CAPITOLO II	12
<i>QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO</i>	
CAPITOLO III	17
<i>OGGETTIVI E ASPETTI PROBLEMATICI DEL CONTROLLO - ORIENTAMENTI DEL COLLEGIO</i>	
CAPITOLO IV	28
<i>PROCEDURE, METODOLOGIE ED ESITI DEL CONTROLLO</i>	
PARTE SPECIALE	33
COMUNE DI APRILIA (LT)	34



PREMESSA

Il presente referto espone gli esiti del controllo eseguito, ai sensi dell'art. 13, comma 6, lett. c) secondo alinea, e comma 7, della legge 6 luglio 2012, n. 96, dall'apposito Collegio speciale istituito presso la Sezione regionale di controllo per il Lazio sulle spese sostenute per la campagna elettorale dalle formazioni politiche che hanno partecipato alle consultazioni elettorali amministrative del 26 e 27 maggio 2013.

Dette attribuzioni, pur formalmente concepite come mera estensione alle elezioni amministrative dei controlli già da tempo intestati alla Corte dei conti in materia di spese elettorali sostenute per le elezioni politiche e regionali ai sensi dell'art. 12 comma 3, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, presentano rilevanti caratteri di peculiarità a motivo del diverso contesto nel quale sono destinate ad essere esercitate, con insorgenza di delicate questioni applicative che, a buon titolo, possono dirsi in tutto nuove.

Non ci si può esimere, infatti, dal rilevare come esse trovino collocazione sistematica nelle disposizioni dell'art. 13 della legge n. 96/2012 che hanno fissato ex novo limiti alle spese elettorali in argomento e richiamato, con tecnica di rinvio e meri adattamenti formali, l'applicazione ad esse di obblighi di trasparenza e di rendicontazione previsti per le campagne inerenti alle elezioni politiche, mantenendo ferma in tal modo la distinzione, agli effetti del regime dei controlli, tra spese elettorali dei singoli candidati e spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati¹.

Tali riferimenti normativi, peraltro, appaiono già *a priori* frammentari e privi di piena coerenza interna. In base ad essi, comunque, non è possibile attribuire all'attività dei collegi elettorali chiamati ad operare presso le Sezioni regionali di controllo carattere di totale identità rispetto ai controlli, apparentemente omologhi, svolti in materia di spese elettorali a livello centrale.

A sostegno di quanto affermato, è dirimente richiamare l'attenzione sul fatto che - almeno a tutto il 2013 - solo le campagne elettorali per le elezioni politiche beneficiavano di apposite linee di finanziamenti pubblici a rimborso, nonché di un sistema procedurale completo di compilazione e presentazione di rendiconti differenziati relativamente alle spese sostenute dai singoli candidati ed a quelle delle liste, elementi viceversa del tutto assenti per le elezioni amministrative.

¹Tale distinzione comporta l'assegnazione dei controlli sulle spese dei singoli candidati ai Collegi regionali di garanzia elettorale, istituiti presso le Corti d'appello, e perciò la limitazione alle sole spese sostenute da partiti, gruppi e movimenti dei controlli spettanti ai collegi elettorali omologhi a quelli previsti dall'art. 12, comma 2, della legge, n. 515/1993, per le elezioni di Camera e Senato della Repubblica ma operanti presso le Sezioni regionali.

Siffatte differenze di contesto determinano di necessità un approccio interpretativo critico ed improntato, innanzitutto, alla ricerca della *ratio* delle nuove norme ed alla corretta individuazione degli interessi che, con i controlli da esse introdotti, il legislatore ha inteso tutelare, dai quali non si può prescindere nell'orientare le scelte interpretative di competenza.

Invero, se sul piano generale è agevole affermare che le funzioni in argomento esulino dalle ordinarie attribuzioni della Corte dei conti finalizzate a tutelare il pubblico erario, non inciso direttamente dalle spese per le campagne elettorali comunali, per essere ancorate alle sole, diverse esigenze di salvaguardia dei valori della trasparenza, della parità e del leale confronto nella competizione elettorale², occorre tenere presente che la concreta utilità del loro esercizio sconta, specie in prima applicazione, le incertezze derivanti dal lacunoso sistema normativo di riferimento, che non offre regole chiare e prassi consolidate né in ordine alle caratteristiche ed ai contenuti dei rendiconti oggetto del controllo³, né con riguardo alle modalità e tempi di presentazione, né infine circa la relativa documentazione probativa di supporto.

E' bene precisare che neppure maggiore chiarezza si trae dalle innovazioni apportate alla materia dal decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito con modifiche in legge 21 febbraio 2014, n. 13. Siffatta normativa, infatti, in quanto finalizzata alla completa abolizione dei *finanziamenti pubblici diretti e a dettare disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti ed a introdurre una nuova disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*, influisce sulle attribuzioni in argomento limitatamente alle modifiche apportate alla legge n. 96/2012 in relazione ad alcuni aspetti procedurali⁴, senza intervenire sulla natura e sui contenuti delle medesime, semmai attraendo nella "ratio" delle funzioni di controllo sulle spese elettorali amministrative, in una sorta di rinnovato parallelismo

²In questi termini, la Corte costituzionale (sentenza n. 386/1996) già chiariva la costituzionalità dello stesso sistema di limiti e controlli fissato dalla legge n. 515/1993 per il Parlamento nazionale.

³Bisogna considerare che l'assegnazione a più soggetti istituzionali del potere di verifica dei consuntivi per le spese elettorali basata sulla distinzione fra fondi nella disponibilità del singolo candidato e fondi nella disponibilità della lista, non accompagnata da disposizioni tese a differenziare in modo compiuto i corrispondenti obblighi di rendicontazione genera rischi di controllo notevoli, non potendosi in alcun modo disporre di elementi di riscontro incrociato che consentano di accertare la corretta compilazione del rendiconto da presentare alla Sezione, cioè di escludere che esso contenga anche oppure solo spese in realtà riferibili al candidato. Sono, infatti, possibili in questo contesto duplicazioni di poste fra rendiconti diversi o, ancor peggio, fenomeni di sottovalutazione delle poste da dichiarare, con elusione delle norme sui controlli.

⁴In particolare, per quanto riguarda le elezioni politiche, la legge ha stabilito che i consuntivi delle spese elettorali dei movimenti politici siano presentati, entro 45 giorni dall'insediamento delle rispettive Camere, non più ai loro Presidenti per il successivo invio alla Corte dei conti, ma direttamente alla Corte stessa nel medesimo termine.

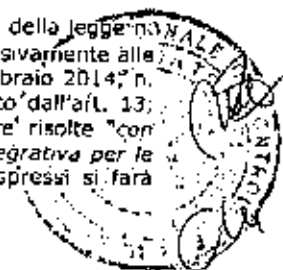
Per quanto riguarda, poi, le elezioni amministrative, modificando l'art. 12, comma 1, della legge n. 515/1993, ha sottratto alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di sanzionare l'eventuale mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali, per assegnarlo al Collegio presso lo stesso istituto.

rovesciato, i controlli tradizionalmente svolti dalla Corte dei conti con riguardo alle spese per le elezioni politiche e regionali.

Al superamento di tali incertezze è dedicato lo sforzo profuso da questo Collegio, che, senza pretese di completezza e rifuggendo da posizioni di mero rigore formale, mira ad orientare per il futuro l'azione degli interlocutori istituzionali con l'obiettivo prioritario di ridurre, a regime, i rischi sottesi a tale controllo e assicurare la parità di trattamento delle compagini politiche che vi sono assoggettate.

In tale direzione, il referto si articola in una parte generale dedicata all'esposizione dei lavori del Collegio ed alle questioni reputate di maggior rilievo interpretativo, in parte affrontate anche dalla Sezione delle Autonomie in sede di fissazione di primi indirizzi interpretativi⁵, seguita da una parte speciale contenente le valutazioni che è stato possibile formulare allo stato degli atti relativamente ai rendiconti prodotti dalle liste che hanno partecipato alla campagna elettorale per il rinnovo delle cariche di sindaco e di consigliere comunale presso il Comune di Aprilia nelle consultazioni del 26 e 27 maggio 2013.

⁵La Sezione delle Autonomie si è pronunciata una prima volta nell'imminenza della emanazione della legge n. 96/2012 (deliberazione n. 24/SE7AUT/2013/INPR) ed una seconda volta più di recente e successivamente alle innovazioni introdotte con il d.l. n. 149/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13 (12/SE7AUT/2014/QMIG), ritenendo che le questioni applicative derivate dal rinvio operato dall'art. 13, comma 6, della legge n. 96/2012 alle disposizioni della legge n. 515/1993, possano essere risolte "con l'esercizio del potere di autoregolamentazione da parte della Corte, ai fini di una disciplina integrativa per le lacune presenti in quella introdotta dalla richiamata legge n. 96/2012". Agli orientamenti espressi si farà puntuale richiamo nel corpo del presente referto.



PARTE GENERALE



Capitolo I

Il Collegio speciale: istituzione e impostazione del controllo.

L'art. 13 della legge n. 96/2012, nell'introdurre specifici limiti di spesa per la partecipazione alle campagne elettorali finalizzate al rinnovo delle cariche elettive nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e nel disporre in materia specifici obblighi di rendicontazione presidiati dai controlli di cui all'art. 12, comma 2, della legge n. 515/1993, ha assegnato le relative competenze ad appositi collegi temporanei istituiti presso ciascuna Sezione regionale di controllo ed operanti secondo criteri di competenza funzionale.

La composizione di tali Collegi e le modalità di organizzazione dell'attività ad essi intestata, da svolgersi con il supporto di apposito personale amministrativo di revisione, rinviengono la propria disciplina nella richiamata disposizione, formulata con riguardo ai collegi omologhi chiamati ad operare a livello centrale.

Si tratterebbe, pertanto, *per tabulas* di Collegi composti da tre magistrati con qualifica di Consigliere in organico presso ogni Sezione regionale di controllo, selezionati previa estrazione a sorte. I Collegi, come sopra composti, andrebbero coadiuvati da un congruo numero di funzionari addetti all'analisi ed alla revisione delle contabilità da validare.

L'applicazione di tali norme nell'ambito della pluralità di articolazioni decentrate della Corte dei conti ha comportato di per sé l'insorgenza di dubbi interpretativi, da affrontare in via preliminare e di indirizzo, per garantire la piena univocità delle scelte concernenti la regolare costituzione dei collegi regionali, presupposto indefettibile per la stessa validità del loro operato.

Sul punto vale richiamare le osservazioni e le decisioni assunte dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 24/2013/INPR) che ha puntualizzato come le modalità di nomina dei collegi per le spese elettorali contemplate dall'art. 12, comma 2, della legge n. 515/1993 recepissero *"la particolare esigenza, tipica di un contesto storico-istituzionale nel quale il controllo della Corte si articolava in un sistema organico territorialmente accentrato, di individuare i componenti dell'organo con modalità avulse da uno specifico collegamento con la struttura della Corte"*, in una prospettiva che mal si concilia con le caratteristiche strutturali e funzionali delle Sezioni regionali di controllo e con la stessa previsione positiva della promanazione dei Collegi in questione dagli Organi della Corte stessa operanti a livello decentrato.

Siffatto collegamento intrinseco con le Sezioni regionali di controllo comporta, quindi, la peculiarità di tali Collegi speciali rispetto a quelli unici costituiti per le elezioni politiche e regionali ed è destinato a riflettersi, di fatto, anche sulla loro composizione.

Come puntualmente affermato dalla Sezione delle Autonomie, infatti, tale composizione deve ritenersi rimessa all'autonomia organizzativa di ciascuna Sezione interessata e non può prescindere dalle professionalità magistratuali ed amministrative ivi disponibili. Si tenga conto, al riguardo che gli organici delle singole Sezioni sono disomogenei tanto nel numero di magistrati in dotazione tanto nelle qualifiche di appartenenza. I medesimi, inoltre, sono in generale inadeguati alla crescente mole di competenze di controllo in carico. In detti contesti, quindi, non *"appare irragionevole che le esigenze applicative della disciplina subiscano, da parte delle Sezioni regionali, taluni temperamenti improntati a principi di adeguatezza"*⁶ e di sostenibilità economica, volti comunque ad assicurare l'effettivo ed immediato esercizio delle nuove competenze.

In quest'ottica, nelle realtà che si trovano nell'impossibilità oggettiva di individuare tre Consiglieri in dotazione è stato in via pretoria reputato ammissibile procedere alla Istituzione del Collegio speciale con magistrati di altra qualifica. Parimenti sono state reputate derogabili le norme sulla consistenza numerica del personale dello staff di supporto.

Per mera completezza ed a rimarcare le peculiarità del collegi sulle spese elettorali locali rispetto a quelli centrali, si rappresenta che solo per questi ultimi è previsto espressamente l'esonero dei componenti dall'esercizio delle funzioni istituzionali di ordinaria assegnazione, non esteso ai primi stante l'assenza di richiamo in sede di rinvio alla pertinente norma di riferimento come parlamenti chiarito dalla Sezione delle Autonomie.

In ossequio a tali indirizzi, presso la Sezione regionale di controllo si è proceduto alle operazioni di sorteggio fra i cinque magistrati in organico con qualifica di Consigliere ed alla conseguente formale costituzione di questo Collegio con decreto del Presidente n. 2/2014 in data 05 marzo 2014.

Il Collegio medesimo si è insediato in pienezza di poteri il giorno 13 marzo 2014, come da deliberazione n. 23/2014/DORG in parl data, provvedendo alla individuazione di due unità di personale amministrativo di supporto, di cui solo una in piena disponibilità.

Nella sequenza di seguito riportata, poi, ha proceduto ad impostare il proprio lavoro istruttorio ed in particolare a:

- 1) analizzare la normativa di riferimento per ricostruirne il quadro complessivo e per fissare le finalità del controllo di competenza;
- 2) focalizzare, in via di massima, le questioni preliminari e sostanziali oggetto delle decisioni da assumere obbligatoriamente e in coerenza con gli obiettivi attesi del controllo così come fissati dal legislatore;

⁶ Cfr. sul punto deliberazione Sezione Autonomie n. 24/2013/INPR.

- 3) fissare il metodo del controllo e individuare le informazioni minime necessarie al suo corretto espletamento, da esaminare per ogni singola lista dei diversi comuni interessati al rinnovo delle cariche elettive nella tornata elettorale di competenza, assicurando la "standardizzazione" e l'omogeneità delle verifiche, nonché l'univocità dei criteri cui attenersi per la loro valutazione.

Per la descrizione di ciascuno degli indicati blocchi di lavoro e per l'esposizione dei risultati e degli orientamenti conseguenti, si rinvia ai successivi appositi capitoli della presente relazione.

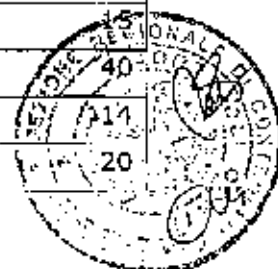
Mette invece conto immediatamente evidenziare che il Collegio ha preso in carico ufficialmente la documentazione acquisita in atti - come stabilito espressamente dalla norma vigente all'epoca del loro inoltro, novellata solo nelle more della nomina di questo Collegio - a cura e sotto la responsabilità della Sezione, per il tramite di un magistrato istruttore appositamente delegato allo svolgimento di tali compiti.

Ha provveduto, quindi, ad un primo screening della medesima per verificarne il livello di completezza e la regolarità di trasmissione con riguardo ai tempi e ai modi previsti dalla legge, anche agli effetti della individuazione di omissioni o ritardi sanzionabili.

In tale contesto, avvalendosi dei dati desunti dal sito ufficiale del Ministero dell'Interno, sono stati individuati i dodici Comuni del Lazio, con popolazione superiore a 15.000 abitanti, presso i quali si sono svolte le elezioni amministrative 2013. Con le stesse modalità, per non gravare gli Enti di adempimenti formali, sono stati individuati d'ufficio il numero di aventi diritto al voto e l'elenco delle liste elettorali che, in ciascuno di detti Comuni, hanno preso parte alla campagna elettorale in argomento, complessivamente pari a n. 245.

Gli elementi verificati nella fase pre - istruttoria sono riportati nel prospetto che segue:

N°	Comune	Prov.	N° elettori	N° Liste
1	ANZIO	RM	42.464	18
2	APRILIA	LT	53.645	23
3	FERENTINO	FR	17.879	12
4	FIUMICINO	RM	55.748	26
5	FORMIA	LT	33.116	19
6	NETTUNO	RM	38.594	21
7	POMEZIA	RM	47.471	
8	ROMA	RM	2.359.119	
9	SABAUDIA	LT	15.614	
10	SANTA MARINELLA	RM	15.060	



11	VELLETRI	RM	41.557	16
12	VITERBO	VT	53.401	21

Il Collegio ha, infine, fissato le modalità con le quali esplicitare e rendere pubblici gli esiti del controllo, stabilendone l'invio ai Consigli comunali interessati, in persona dei Presidenti pro - tempore, con invito a volerne curare altresì la trasmissione ai delegati di lista e la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente.



Capitolo II

Quadro normativo di riferimento

Le attribuzioni assegnate, come detto, derivano da norme nate per un diverso comparto elettorale, estese nell'applicazione alle spese per le campagne elettorali comunali con tecnica di rinvio non recettizio e la cui mera ricostruzione organica ha richiesto un paziente lavoro compilativo.

Tale operazione di ricostruzione, in un contesto normativo di tipo dinamico quale quello in questione e perciò tale da risentire delle innovazioni apportate nel tempo alle norme oggetto di rinvio, non solo risponde all'esigenza di disporre di quel livello di documentazione preventiva indispensabile per una corretta pianificazione del lavoro di controllo, ma viene a costituire un indefettibile prodromo di individuazione delle disposizioni sostanziali applicabili alle fattispecie controllate secondo il principio del *tempus regit actum* ed in ossequio a basilari garanzie di certezza, viepiù avvertite rispetto ad un'attività a possibili esiti sanzionatori.

Si tratta, poi, di una bussola necessaria per interpretare le singole norme di riferimento definendone gli specifici snodi applicativi in modo non parcellizzato bensì coordinato, cosa che consente opportunamente di avvalersi di tutti i canoni di cui all'art. 12 delle preleggi ed in particolare di quello sistematico, in sé di più difficile riscontro in ambiti normativi geneticamente frammentari e disorganici.

Il compito è apparso, nella specie, particolarmente delicato, come riconosciuto dalla stessa Sezione Autonomie, nell'ambito dei primi indirizzi applicativi generali⁷.

Nelle prospettive indicate in tali indirizzi, si ritiene di fare cosa utile esponendo, a beneficio dei destinatari istituzionali e di quelli sostanziali del controllo, le norme inerenti agli obblighi di rendicontazione applicabili alla campagna elettorale 2013 ed ai cui

⁷ Sulle caratteristiche del quadro normativo la Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 24/2013/INPR) si è pronunciata affermando che "L'adeguamento di detta normativa alle esigenze applicative proprie di un diverso ambito istituzionale (quale deve ritenersi quello delle Amministrazioni locali) è rimesso, ..., all'attività dell'interprete, il quale viene chiamato al difficile compito di integrare una disciplina incerta e lacunosa seguendo una traccia (quanto mai esile ed essenziale) che il legislatore ha inteso fornire dettando scarse indicazioni di carattere ermeneutico circa la normativa concretamente applicabile. La regolamentazione che ne consegue risulta, in detti casi, priva di una espressa formulazione testuale che ne espliciti il contenuto precettivo in base ad un preciso valore semantico".

Ha ritenuto di conseguenza (cfr. deliberazione n. 12/SEZAUT/2014/QMIG), che le questioni applicative possano essere risolte con l'esercizio del potere di autoregolamentazione da parte della Corte, ai fini dell'individuazione di una disciplina integrativa per le lacune presenti in quella introdotta dalla richiamata legge n. 96/2012.

Va puntualizzato che per supplire a tali lacune normative, il Governo è stato delegato, ai sensi dell'art. 15, ad emanare un testo unico che raccolga tutte le disposizioni in materia di finanziamento della politica entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Tale delega, tuttavia, non è stata ancora esercitata.

rispetto è funzionale il controllo esercitato, cristallizzate nel testo all'epoca vigente e riportate in una sorta di testo coordinato delle disposizioni base e di quelle recepite per effetto del rinvio.

Si tratta di un testo che agevola la preliminare lettura coordinata delle nuove disposizioni, ritenuta da questo Collegio indispensabile per risolvere i numerosi problemi interpretativi che esse pongono, sia ai fini dell'immediata applicazione alle fattispecie sottoposte al controllo sia al fine di orientare per il futuro, ove possibile, l'attività di rendicontazione dei movimenti politici partecipanti alle competizioni elettorali.

La legge 6 luglio 2012, n.96 recante *Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali*, ha drasticamente ridotto i contributi pubblici per il finanziamento dell'attività politica di partiti e movimenti politici, nonché il fondo del bilancio statale destinato al rimborso delle spese sostenute per la partecipazione alle campagne elettorali finalizzate al rinnovo delle Camere, rafforzando il sistema dei pertinenti controlli e, in particolare, assoggettando i rendiconti dei partiti e movimenti politici alla revisione contabile condotta da apposite società abilitate e affidando specifici controlli esterni ad una neo istituita Commissione presso la Camera dei Deputati, a beneficio della piena trasparenza nell'utilizzo dei finanziamenti, anche privati, alla politica.

In questo contesto, la legge ha dettato disposizioni specifiche per le elezioni politiche per il rinnovo delle cariche di Sindaco e di Consigliere delle Amministrazioni comunali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, estendendo in molti casi le disposizioni dettate, con riferimento alla campagna elettorale per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515.

La nuova disciplina è ricostruita come segue.

Introduzione di limiti massimi delle spese elettorali dei candidati e dei partiti politici per le elezioni comunali

Art. 13, comma 5, della legge 6 luglio 2012, n. 96 -

Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti⁸, "le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento o lista che partecipa all'elezione,

⁸ La norma si riferisce espressamente ai Comuni di cui al comma 4 dello stesso articolo, il quale dispone:
"Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 e non superiore a 100.000 abitanti, le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di consigliere comunale non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 5.000 e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,05 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali. Nei comuni con popolazione superiore a 100.000 e non superiore a 500.000 abitanti, le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di consigliere comunale non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 12.500 e

escluse le spese sostenute dai singoli candidati alla carica di sindaco e di consigliere comunale, non possono superare la somma risultante dal prodotto dell'importo di euro 1 per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali comunali."

Tipologia delle spese elettorali

Art. 11 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, così come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96 -

"1. Per spese relative alla campagna elettorale si intendono quelle relative:

a) alla produzione, all'acquisto o all'affitto di materiali e di mezzi per la propaganda;

b) alla distribuzione e diffusione dei materiali e dei mezzi di cui alla lettera a) compresa l'acquisizione di spazi sugli organi di informazione, sulle radio e televisioni private, nei cinema e nei teatri;

c) all'organizzazione di manifestazioni di propaganda, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche di carattere sociale, culturale e sportivo;

d) alla stampa, distribuzione e raccolta dei moduli, all'autenticazione delle firme e all'espletamento di ogni altra operazione richiesta dalla legge per la presentazione delle liste elettorali;

e) al personale utilizzato e ad ogni prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale.

2. Le spese relative ai locali per le sedi elettorali, quelle di viaggio e soggiorno, telefoniche e postali, nonché gli oneri passivi, sono calcolati in misura forfettaria, in percentuale fissa del 30 per cento dell'ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate.

3. Le disposizioni di cui all'articolo 95 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361⁹, non si applicano nel caso di riunioni, anche a carattere conviviale, connesse ad attività di propaganda consentite dalla legge o a seminari, convegni ed incontri di studio. Ai fini delle medesime disposizioni non sono da considerarsi donativi gli oggetti pubblicitari di valore vile di uso corrente."

della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,05 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali. Nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato alla carica di consigliere comunale non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 25.000 e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,05 per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali comunali".

Mette conto evidenziare che, nelle more dell'espletamento del presente controllo, l'art. 33 del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, tuttora in fase di conversione, ha opportunamente elevato ai comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, "gli obblighi di controllo attribuiti alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti";

⁹ Art. 95 decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (L. 16 maggio 1956, n. 493, art. 44)

"Chiunque, in nome proprio od anche per conto di terzi o di enti privati e pubblici, eccettuate per questi ultimi le ordinarie erogazioni di istituto, nella settimana che precede la elezione e nella giornata della elezione effettua elargizioni di denaro, generi commestibili, oggetti di vestiario o altri donativi, a qualsiasi titolo, è punito con la reclusione da tre a cinque anni e con la multa da lire 500.000 a lire 2.000.000".

Rendicontazione delle spese elettorali

Art. 12, comma 1 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, così come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96¹⁰ e successivamente modificato dall'art. 14 bis del D. L. n. 149/2013¹¹ -

"I rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati devono presentare alla Corte dei conti, entro quarantacinque giorni dall'insediamento, il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento."

Controlli sul rendiconto

Art. 12, comma 2, comma 3, primo e secondo periodo e comma 3 bis della legge 10 dicembre 1993, n. 515, così come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96 -

"Per l'effettuazione dei controlli sui consuntivi di cui al comma 1, ferma restando l'attuale dotazione organica, è istituito presso la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio un apposito collegio composto da tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio, coadiuvati da nove addetti alla revisione e dal personale ausiliario necessario.

I controlli devono essere limitati alla verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse. I controlli devono concludersi entro sei mesi dalla presentazione del consuntivo alla Corte dei conti, salvo che il collegio di cui al comma 2, con delibera motivata, non stabilisca un termine ulteriore, comunque non superiore ad altri tre mesi.

La Corte dei conti cura la pubblicità del referto di cui al comma 3."

Sanzioni

Art. 13, comma 7, della legge 6 luglio 2012, n. 96 -

"In caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti, movimenti politici e liste, è assegnato alla Sezione regionale di controllo della

¹⁰ L'art. 13, comma 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96 richiama l'art. 12, comma 1 della legge 10 dicembre 1993, n. 515 "intendendosi sostituiti i Presidenti delle rispettive Camere con il presidente del consiglio comunale".

¹¹ Art. 12, comma 1 - Testo in vigore dal 29-12-1993

"I rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati presenti nell'elezione per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica devono presentare ai Presidenti delle rispettive Camere, entro quarantacinque giorni dall'insediamento, per il successivo invio alla Corte dei conti, il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento."

Art. 12, comma 1 - Testo modificato, in vigore dal 27-2-2014

"I rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati presenti nell'elezione per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica devono presentare (alla Corte dei conti, entro quarantacinque giorni dall'insediamento delle rispettive Camere), il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento."

Corte dei conti il compito di applicare una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 500.000¹²."

Art. 15, commi 15, 16 e 19 della Legge 10 dicembre 1993, n. 515, così come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96 -

"In caso di mancata indicazione nei consuntivi di cui all'articolo 12, comma 1, delle fonti di finanziamento il collegio della Corte dei conti di cui al comma 2 del medesimo articolo applica la sanzione amministrativa pecuniaria da lire dieci milioni a lire cento milioni.

In caso di riscontrata violazione dei limiti di spesa di cui al comma 5 dell'art. 13 della legge 6 luglio 2012, n. 96, il collegio della Corte dei conti di cui all'articolo 12, comma 2, applica una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al triplo dell'importo eccedente il limite previsto.

Per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo si applicano le disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, salvo quanto diversamente disposto. Non si applica l'articolo 16 della medesima legge n. 689 del 1981."

¹² In questo caso il legislatore non ha usato la tecnica del rinvio, non avendo richiamato il comma 14 dell'art. 15 della legge n. 515/1993, ma ha introdotto una specifica disposizione.



Capitolo III

Obiettivi e aspetti problematici del controllo - Orientamenti del Collegio

Obiettivi del controllo.

Dall'esposto quadro normativo si ricava con sufficiente margine di certezza che il controllo assegnato ai Collegi speciali Istituiti presso le Sezioni regionali di controllo è indirizzato ad accertare:

- il puntuale rispetto degli obblighi di rendicontazione delle spese sostenute per le singole campagne elettorali da ogni lista che vi partecipa;
- il contenimento delle risorse spese per le campagne stesse entro i limiti fissati dal legislatore in rapporto al numero di elettori chiamati ad esprimere i propri rappresentanti;
- la regolarità delle spese dichiarate, sotto il profilo della destinazione alle finalità di legge e della documentazione probativa di supporto.

Si tratta di accertamenti logicamente sequenziali, ciascuno dei quali è, cioè, necessariamente propedeutico alla fattibilità ed all'effettività di quello successivo.

In particolare, se non pare revocabile in dubbio che l'accertata omessa presentazione del rendiconto precluda ogni ulteriore verifica, il Collegio è dell'avviso che - essendo il controllo funzionale alla trasparenza ed alla parità di accesso e conduzione delle campagne elettorali - lo stesso accertamento della c.d. ammissibilità delle singole voci di entrata e spesa assoggettate a controllo assuma scarsa significatività laddove le medesime non siano racchiuse in documento contabile di riferimento in sé rispondente a quei requisiti minimi, anche solo formali, di chiarezza e completezza che ne permettano la riconoscibilità di strumento potenzialmente idoneo ad asseverare il rispetto dei limiti finanziari generali.

Ciò posto, non si può ignorare come i singoli livelli di accertamento sopra sommariamente descritti possano e debbano comportare, nei casi di irregolarità particolarmente gravi individuati tipologicamente dal legislatore, esiti di tipo dichiarativo-sanzionatorio. E' quanto avviene nelle riscontrate ipotesi di:

- mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti, movimenti politici e liste (art. 13, comma 7 della legge n. 96/2012);
- mancata indicazione nei consuntivi delle fonti di finanziamento (art. 15, comma 15 della legge n. 515/1993, così come richiamato dall'art. 13, comma 6, lett. f della legge n. 96/2012);
- violazione dei limiti di spesa previsti dall'articolo 13, comma 5 della legge n. 96/2012 (art. 15, comma 16 della legge n. 515/1993 così come richiamato dall'art. 13, comma 6, lett. f).



In considerazione di tali rilevanti effetti afflittivi, si richiede di affrontare con massimo rigore ed in via preventiva le implicazioni problematiche sottese al controllo, non solo sul piano delle scelte metodologiche cui improntare l'attività accertativa, ma anche e prima ancora rispetto alla soluzione dei dubbi interpretativi determinati dalla scarsa sistematicità della normativa di riferimento e dall'assenza di consuetudini consolidate in materia.

Si tratta di un'attività ermeneutica che, secondo questo Collegio, è indispensabile per colmare vuoti e margini di incertezza in presenza dei quali appare difficile disporre di parametri, di comportamento prima e di giudizio poi, dotati di quella univocità viceversa indispensabile, secondo elementari principi di civiltà giuridica, per qualificare le fattispecie controllate come illegittimità ed irregolarità sanzionabili.

Del resto, proprio la macroscopica disomogeneità, constatabile già ad un esame sommario, degli atti e dei supporti probativi presi in carico dal Collegio per le verifiche di competenza conferma l'obiettività di tale esigenza.

A) Problematiche relative all'accertamento del rispetto dell'obbligo di resa del conto.

Con riguardo all'obbligo di resa del conto ed alla conseguente prevista censurabilità di comportamenti omissivi, rilevano le problematiche concernenti il destinatario e termini dell'inoltro, anche alla luce delle modifiche della normativa originaria. Nell'ambito delle connesse questioni preliminari, poi, il Collegio ritiene meritevole di riflessione anche la questione della corretta individuazione del soggetto legittimato alla compilazione ed alla presentazione dei rendiconti in argomento.

A1) Destinatari della presentazione

Ai sensi dell'art. 13, comma 6, della legge n. 92/2012 anche i meccanismi di presentazione dei rendiconti sono mutuati da quelli applicabili alle elezioni politiche, come fissati dall'art. 12, comma 1, della legge n. 515/1993.

Va, peraltro, precisato che detta norma, nel testo cristallizzato all'epoca dell'entrata in vigore del citato art. 13, comma 6, contemplava la produzione ai Presidenti delle Camere, entro 45 dall'insediamento delle medesime, dei consuntivi inerenti alle spese elettorali sostenute dalle liste partecipanti alla campagna per il rinnovo del Parlamento e alle relative fonti di finanziamento, per il successivo invio alla Corte dei conti.

In relazione a tale sistema, è stato quindi formulato dalla stessa disposizione di rinvio lo specifico adattamento per il quale i soggetti legittimati alla ricezione dei rendiconti oggetto del presente ciclo di controllo di prima applicazione (cioè quelli relativi alle spese sostenute per la campagna elettorale di rinnovo degli organi elettivi

del Comuni in scadenza nel 2013) erano da individuare nei Presidenti dei neo eletti Consigli comunali.

Siffatte modalità di presentazione indiretta, con coinvolgimento degli Organi elettivi come tramite istituzionale obbligatorio fra la Corte dei conti e i soggetti politici tenuti a presentare i rendiconti, per aver partecipato con proprie liste alla campagna elettorale, è stata peraltro messa in discussione per effetto dell'art. 14 bis introdotto dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13 di conversione, con modificazioni, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 149 che ha modificato l'art. 12, comma 1 della legge n. 515/1993 sopra richiamato, stabilendo che i rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati presenti nell'elezione per le Camere, *presentino i consuntivi, sempre entro 45 giorni, direttamente alla Corte dei conti.*

Tale novella normativa non contiene alcuna disposizione rivolta a estendere l'inoltro diretto anche al comparto delle elezioni amministrative e neppure abroga in modo espresso il riferimento al ruolo di tramite dei Presidenti dei Consigli comunali, contenuto nell'art. 13, comma 6, ponendo un problema interpretativo assai delicato, in quanto destinato ad impattare sui contenuti degli obblighi di trasparenza e sulle loro modalità di osservanza, nonché sugli accertamenti di spettanza del controllore esterno e sulla individuazione dei comportamenti passibili di sanzione.

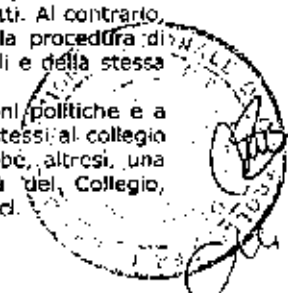
La questione, non a caso, ha richiesto un pronunciamento apposito della Sezione Autonomie, per la quale il richiamato disposto normativo può essere inquadrato nel contesto della disciplina relativa ai controlli sulle spese elettorali nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti in quanto funzionale al miglior perseguimento delle relative finalità (deliberazione n. 12/SEZAUT/2014/QMIG)¹³.

Sebbene la descritta questione non riguardi, a rigore, i rendiconti oggetto del presente controllo, in quanto legata ad una sopravvenienza normativa di epoca

¹³In particolare, la detta Sezione ha ritenuto che l'individuazione della Corte dei conti quale destinatario diretto dei rendiconti trasmessi dalle formazioni politiche agevolate, con l'eliminazione di un passaggio procedurale intermedio, la più sollecita trasmissione degli atti all'organo di controllo competente e una più immediata evidenza del rispetto del termine di adempimento, rilevante soprattutto ai fini dell'applicazione delle relative sanzioni pecuniarie per il caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali. Le argomentazioni espresse presentano aspetti non pienamente condivisibili.

Invero, la velocizzazione dell'accertamento dell'inadempimento, che dovrebbe derivare dalla trasmissione diretta, non è effetto raggiungibile con certezza in automatico e non è comparabile con i rischi di correlato appesantimento che essa comporta in termini di individuazione di validi referenti cui destinare comunicazioni di sollecito e richieste istruttorie. Tali rischi sono da ritenere particolarmente pregnanti per procedure di controllo nuove e che non possono giovare di piena conoscenza da parte degli interessati. In questi contesti, la sottrazione del compito di acquisizione degli atti ad un soggetto interno al sistema che responsabilmente colloquia con i rappresentanti dei movimenti politici potrebbe rallentare la trasmissione degli atti. Al contrario, l'invio degli atti al Presidente del Consiglio consentirebbe all'organo di controllo di avviare la procedura di verifica su atti completi, a vantaggio, tra l'altro, della posizione di terzietà dei collegi elettorali e della stessa tempestività di conclusione delle verifiche.

La differenziazione derivante da tale interpretazione nei due procedimenti relativi alle elezioni politiche e a quelle comunali (trasmissione diretta dei consuntivi alla Corte dei conti e trasmissione degli stessi al collegio elettorale presso le Sezioni regionali di controllo tramite il Presidente del Consiglio) troverebbe, altresì, una giustificazione nella diversità di situazione concreta su cui viene ad incidere l'attività del Collegio, rappresentata dalla molteplicità di realtà territoriale e dalla polverizzazione dei movimenti politici.



successiva a quella concernente lo spirare dei termini della loro presentazione e, a fortiori, allo svolgimento delle campagne elettorali cui i rendiconti stessi si riferiscono, ritiene il Collegio che non si tratti di problematica del tutto influente per le decisioni da assumere in questa sede.

Infatti, non vi è dubbio che la nuova norma, così come la sua estensione in via interpretativa al comparto delle spese elettorali comunali, non possa trovare applicazione per il passato. Ciò permette di considerare assolutamente rituali le modalità di presentazione indiretta adottate, in conformità alla norma originaria, per la quasi totalità dei rendiconti all'esame.

Tuttavia, esigenze di razionalità e di coerenza con la semplificazione di tali modalità di inoltro, ancorché sancite successivamente, inducono a ritenere ricevibili anche quelli già pervenuti direttamente nella presente tornata ed a derubricare siffatta irritualità come del tutto inoffensiva.

A2) Termine di presentazione dei consuntivi: rilevanza.

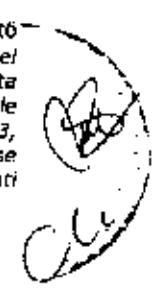
L'art. 12, comma 1, della legge n. 515/1993 dispone che i consuntivi debbano essere presentati dai rappresentanti dei movimenti politici entro 45 giorni, decorrenti dalla data di insediamento.

Detto termine serve a rafforzare l'obbligo di presentazione del consuntivo e a qualificare con certezza l'eventuale inadempimento sanzionabile ai sensi dell'art. 13, comma 7, della legge n. 96/2012. Esso è, perciò, da considerare, ad avviso di questo Collegio, senza ombra di dubbio come perentorio. Depone in questa direzione proprio la richiamata conseguenza sanzionatoria, che è diversa da quella ad oggi prevista ed applicabile al comparto delle elezioni politiche, per le quali la presentazione del rendiconto è stata finalizzata alla ammissione a fruire di contributi pubblici e, di contro, la sua omissione alla perdita di tale diritto.¹⁴

Il detto termine è, tra l'altro, agevolmente calcolabile e verificabile, essendone il *dies a quo* inequivocamente fissato per legge con riguardo alla data di un evento ufficiale (seduta di insediamento del Consiglio) ben preciso, fisiologicamente diverso per ciascun Comune interessato al rinnovo delle cariche, ma uguale per tutte le liste che hanno partecipato alle elezioni di ogni singolo Comune.

In conseguenza, il *dies ad quem* va individuato automaticamente nel 45° giorno successivo, da computare secondo le ordinarie regole di computo dei termini di durata.

¹⁴Nella stessa linea, il Collegio presso la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha ritenuto (63/2014/SRCP1E/CSE - 27, nella seduta del 24 marzo 2014) "di non poter far tesoro dei risultati raggiunti nei referti sulle elezioni politiche e regionali perché in queste elezioni il mancato rispetto del termine comporta conseguenze diverse, secondo il diritto della formazione politica a percepire il contributo statale, mentre nelle elezioni comunali non è previsto alcun contributo ma è applicabile soltanto la sanzione prevista dall'art. 13, comma 7, della legge n. 96/2012, in base al quale "in caso di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali da parte dei partiti, movimenti politici e liste, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 500.000".



Sul punto, vi è il conforto della Sezione Autonomie che, sia pure a seguito delle modifiche dianzi descritte circa l'inoltro diretto alla Corte, ha chiaramente affermato (deliberazione n. 12/SEZAUT/2014/QM1G) che *"il termine di 45 giorni deve intendersi riferito al periodo temporale compreso fra la data dell'insediamento del Consiglio comunale e l'ultimo giorno utile affinché i rappresentanti dei movimenti politici presenti alle elezioni comunali possano depositare presso la Sezione regionale di controllo il consuntivo"*.

Ritiene, peraltro, il Collegio che alla logica conseguenza di questo orientamento - consistente nel reputare inammissibile ogni ritardo e obbligatorio disporre, una volta accertato l'inutile spirare del termine in argomento, l'irrogazione della prescritta sanzione, senza alcuna preventiva messa in mora e senza nessuna valida esimente - non si possa pervenire in questa prima fase applicativa della nuova disciplina, a motivo dell'assenza di norme primarie o attuative intese a disciplinare in modo omogeneo, per tutte le diverse realtà territoriali interessate, i contenuti minimi indefettibili e le modalità di compilazione dei conti di lista, nonché delle difficoltà concrete di distinguere le poste da riportare nei medesimi da quelle che rientrano nei conti dei singoli candidati e delle stesse oscillazioni normative dianzi descritte circa i destinatari della relativa presentazione. Si tratta di incertezze obiettive (lucidamente evidenziate dalla Sezione delle Autonomie nelle deliberazioni sopra richiamate), le quali non possono essere fatte gravare sugli interessati e che danno ampio ingresso all'errore scusabile.

Del resto, siffatto orientamento pare coerente con l'indirizzo espresso dalla medesima Sezione Autonomie - sia pure in un quadro di non chiara distinzione fra ritardi nella produzione del conto e ritardi afferenti al momento, originariamente diverso e separato, della sua trasmissione alla Sezione da parte di un soggetto terzo (Presidente del Consiglio Comunale) quando afferma che *"spetta al Collegio verificare se l'eventuale mancato invio del consuntivo alla scadenza del termine di 45 giorni sia dipeso da mero ritardo ovvero da omissione sanzionabile conseguente all'inottemperanza a formale atto di contestazione"* (deliberazione n. 24/SEZAUT/2013/INPR).

In ragione di quanto sopra, sono state adottate in giurisprudenza pretoria varie soluzioni¹⁵, tutte tendenti ad ammettere la regolarizzazione degli atti in sede istruttoria

¹⁵Al riguardo il Collegio presso la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con deliberazione n. 66/2014/CSE, considerata la necessità di individuare un limite di tempo oltre il quale le formazioni politiche sono da considerarsi inadempienti, ha ritenuto (seguendo l'orientamento del Collegio di controllo sulle Elezioni Politiche 2006) che siano da considerarsi utilmente presentati i conti consuntivi pervenuti prima dell'irrogazione della relativa sanzione. Nello stesso termine i citati conti possono essere rettificati e/o integrati.

Il Collegio presso la Sezione regionale di controllo per il Piemonte (63/2014/SRCPIE/CSE - 27, nella seduta del 24 marzo 2014) ha affermato: *"Il Collegio, dando la prevalenza del dato sostanziale su quello formale ed in considerazione del fatto che spesso gli statuti comunali e/o i regolamenti dei Consigli comunali prevedono la presentazione di una semplice dichiarazione sostitutiva sull'ammontare della spese sostenute*

anche oltre il termine di 45 giorni, purché entro il medesimo siano stati assolti obblighi minimi di informazione o anche in assenza di ogni elemento embrionale di riferimento.

Nella stessa direzione, questo Collegio ritiene che, in sede di prima applicazione, la perentorietà del termine di 45 giorni per la presentazione dei consuntivi possa e debba essere attenuata in base alle risultanze istruttorie, considerando ammissibile la regolarizzazione - in condizione di parità per tutti i soggetti politici interessati ed anche indipendentemente dall'accertamento di puntuali motivi giustificativi - delle lacune nella documentazione tempestivamente prodotta ai Presidenti del Consiglio Comunale e da questi successivamente inoltrata alla Sezione.

Il Collegio, poi, in una prospettiva tesa a privilegiare le finalità informative e di controllo sostanziali sottese all'obbligo di rendicontazione, ritiene ammissibile - in questa prima fase, nella quale costituisce obiettivo fattore di disegualianza l'assenza di norme e prassi applicative di carattere generale che, viceversa, ben possono preesistere a livello statutario e regolamentare in singole realtà comunali - anche una presentazione tardiva a sanatoria, previa apposita attività di sollecito e messa in mora.

Attesa l'assoluta transitorietà di siffatto orientamento, che va superato a regime già a partire dalle prossime elezioni amministrative, appare utile richiamare qui l'attenzione dei destinatari del presente referto sulla necessità di predisporre e pubblicizzare, ciascuno nelle proprie competenze e secondo il proprio ruolo, istruzioni di tipo procedurale che sensibilizzino ed agevolino il rispetto puntuale del termine perentorio in argomento. In quest'ottica, ritiene il Collegio che neppure sarebbe ultroneo un intervento generale della stessa Corte dei conti, nelle competenti sedi.

A3) Soggetti legittimati a presentare il consuntivo

Altra questione attiene alla corretta identificazione del soggetto legittimato a presentare la rendicontazione ed a gestire la documentazione probativa di supporto, stante l'assenza di regole concernenti l'investitura ufficiale di un rappresentante per tali adempimenti. Sul punto, mentre a regime si suggerisce di mutuare le istruzioni e le prassi adottate per la tenuta dei conti dei singoli candidati, in questa prima fase di rodaggio si ritiene di accettare come valida la sottoscrizione del rendiconto e di ogni altra dichiarazione che ne tiene luogo da parte di un qualsiasi soggetto che abbia un rapporto funzionale con la lista e di presumere l'esistenza di tale rapporto in tutti i casi di rituale inoltro degli atti per il tramite istituzionale del Presidente del Consiglio

(con particolare riferimento al Comune di Ivrea tale adempimento è previsto dall'art. 97 del Regolamento del Consiglio comunale), ha ritenuto rispettato il termine di trasmissione anche quando è stato presentato un semplice principio di rendicontazione. Peraltro la stessa Deliberazione n. 24/2013 della Sezione delle Autonomie laddove afferma che la Sezione regionale prima di irrogare la sanzione accerti, tramite apposita attività istruttoria, se l'eventuale mancato invio sia dipeso da mero ritardo, lascia intravedere la possibilità di considerare giustificato il ritardo nel deposito dei rendiconti.

comunale Interessato¹⁶. Il Collegio è dell'avviso, pertanto, di riservare ogni verifica puntuale alle sole ipotesi, peraltro da reputare ragionevolmente residuali, di presentazione diretta del rendiconto.

Si ritiene, per completezza, di osservare come l'introduzione, per l'avvenire, di modalità di presentazione diretta dei conti alla Sezione regionale competente porterà di necessità ad interrogarsi sulla formalizzazione del conferimento ai presentatori dei conti di poteri di rappresentanza anche quali legittimi interlocutori dei Collegi speciali in corso di istruttoria.

B) Problematiche sull'accertamento dell'osservanza del limite delle risorse utilizzabili.

Secondo quanto disposto dall'art. 12, comma 1, della legge n. 515/1993, così come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge n. 96/2012, oggetto dell'attività di controllo è il *consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento*, di ciascun partito, movimento, lista e gruppo di candidati presente alle elezioni del Comune. Tali spese, secondo quanto disposto dall'articolo 13, comma 5 della legge n. 96/2012, non possono superare la somma risultante dal prodotto dell'importo di euro 1 per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali comunali.

Restano escluse le spese sostenute dai singoli candidati alla carica di sindaco e di consigliere comunale.

Il Collegio, interpretando queste disposizioni in chiave sistematica e, particolarmente, ricordando l'individuazione dell'oggetto del controllo nei "conti consuntivi" con la prescrizione dell'osservanza di limiti generali, tarati su ogni singola realtà territoriale, alle risorse spendibili da ciascuna lista che partecipa alla relativa campagna elettorale, ritiene che con esse il legislatore abbia inteso prima di tutto obbligare i partiti e movimenti che chiedono suffragi all'elettorato a dotarsi di un documento contabile nel quale siano annotate, con carattere di completezza e con un livello di analisi legato alla fonte di provenienza, le entrate impiegate per la campagna e la destinazione loro impressa concretamente in parte spesa.

Ancorché non previsto espressamente, quindi, sarebbe opportuno corredare detto documento contabile di una breve relazione descrittiva, avente natura tecnica, dalla quale sia possibile ricavare le modalità adottate per la raccolta della provvista e la

¹⁶In senso pressoché conforme, cfr. Collegio presso la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, del. n. 63/2014/SRCPIE/CSE, che ha ritenuto di "adottare una nozione molto ampia del termine "rappresentante", ritenendo valida la sottoscrizione del rendiconto da parte di un qualsiasi soggetto, avente un rapporto funzionale con la lista" e di formulare "richiesta di chiarimenti nei soli casi nei quali non vi era alcun evidente collegamento" di questo tipo.

tracciabilità della relativa custodia, nonché esclusa la acquisizione con specifiche finalità di finanziamento della campagna elettorale di risorse eccedenti i limiti imposti.

Ciò pare essenziale a tutelare quelle condizioni di parità nella propaganda che i limiti stessi tendono a salvaguardare e, al tempo stesso, a garantire ai soggetti finanziatori della campagna informazioni idonee ad attestare il corretto impiego dei fondi erogati.

In questo contesto, le verifiche "della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse", che le disposizioni dell'art.12, commi 2 e 3 della legge n. 515/1993, come richiamate dall'art. 13, comma 6, della legge n. 96/2012, assegnano alla competenza dei Collegi di controllo, non possono essere intese come accertamenti da condurre in modo parcellizzato ed analitico sulle sole spese che ciascuna lista, nella propria assoluta discrezionalità, abbia inteso dichiarare e documentare.

In proposito è ferma opinione di questo Collegio che, per dare effettività al controllo nella direzione voluta dal legislatore, occorrerebbe viceversa poter accertare, a monte, la completezza del rendiconto, mediante tecniche che portino ad escludere con ragionevole certezza la presenza di movimenti di risorse non tracciabili, e delle quali rimanga a fortiori impossibile verificare l'incidenza concreta sul superamento dei limiti di legge, nonché la regolarità di impiego.

Diversamente opinando, del resto, la stessa sanzione collegata all'inosservanza dei limiti in argomento finirebbe per avere ambiti applicativi del tutto incerti e rimarrebbe, di fatto, nella piena disponibilità dei soggetti destinati ad esserne colpiti.

Considerato, tuttavia, che le norme di riferimento non predispongono con chiarezza l'obbligo di adottare strumenti informativi idonei allo scopo, il Collegio - anche sulla base della loro constatata generale mancanza e della disomogeneità degli atti prodotti, difficilmente colmabile in istruttoria - evidenzia l'impossibilità attuale di accertare in condizioni di parità il rispetto dei limiti di cui trattasi.

Allo stato degli atti, si può affermare che le spese dichiarate sono quelle ritenute dallo stesso soggetto politico presentatore come riferibili alla lista, senza poter accertare in modo generalizzato che le medesime corrispondano alla totalità delle spese effettivamente sostenute e senza neppure poter affermare che ne sia stata osservata la rendicontazione separata rispetto alle spese addebitabili concretamente ai singoli candidati, distinzione in sé estremamente labile sul piano sostanziale e quindi affidata solo all'adozione di chiare e riscontrabili tecniche di rendicontazione separata¹⁷.

¹⁷ Si noti che alle spese del candidato è riferibile la stessa classificazione di cui all'art. 11, L. n. 515/1993, utilizzabile con riguardo alle spese di lista e che l'unica differenza fra tali due aggregati è desumibile dal disposto dell'art. 7, comma 2 per il quale "Le spese per la propaganda elettorale, anche se direttamente riferibili a un candidato o a un gruppo di candidati, sono computate, ai fini del limite di spesa di cui al comma 1, esclusivamente al committente che le ha effettivamente sostenute, purché esso sia un candidato o il partito

Si osservi, a corroborare quanto affermato, che le dichiarazioni prodotte si presentano come una sorta di autodichiarazione dei rappresentanti di fatto, spesso priva anche di una formale attestazione positiva di rispondenza al vero e/o un'attestazione negativa di assenza di spese ulteriori, formulate sotto la responsabilità espressa del dichiarante.

Ciò inficia in radice la possibilità di effettuare accertamenti pieni in ordine all'osservanza dei tetti di spesa posti dalla legge e inficia le stesse verifiche inerenti alla natura delle risorse impiegate per il finanziamento della campagna elettorale, peraltro a loro volta non sempre indicate in modo esaustivo.

Maggiormente significativa, quindi, appare attualmente la sola valutazione inerente alla c.d. ammissibilità delle spese dichiarate, prese singolarmente e al relativo contenimento, nell'importo risultante dalla loro sommatoria, entro i predetti tetti. Anche l'omogeneità di queste verifiche, peraltro, è legata alla soluzione a monte di dubbi interpretativi di non poco momento.

C) Problematiche concernenti le verifiche di regolarità delle singole spese dichiarate e documentate, nonché delle connesse fonti di finanziamento.

Le verifiche concernenti le spese dichiarate attengono in primo luogo alla relativa conformità alle finalità di propaganda elettorale, così come individuate dal legislatore.

Va, poi, verificato che si tratti di spese adeguatamente comprovate mediante scontrini e/o fatture di supporto che attestino anche la data in cui sono state sostenute, per ricollegarle in modo certo alla campagna alla quale si riferiscono i controlli.

E' appena il caso di precisare che l'individuazione di eventuali spese irregolari, per tipologia, per mancanza di documentazione probativa o perché sostenute in epoche non coincidenti con i tempi di durata della campagna elettorale, ne comporta l'espunzione dal conto, agli effetti - come detto, nella specie, difficilmente evidenziabili in concreto - del rispetto dei limiti generali, nonché dell'irregolarità nell'impiego della quota di risorse per esse necessarie.

Quest'ultimo aspetto appare al Collegio particolarmente rilevante ad assicurare la trasparenza e la piena tracciabilità della destinazione impressa alle liberalità private di tipo "modale", cioè raccolte ed erogate allo scopo proprio di finanziare l'attività propagandistica, obiettivo peraltro il cui concreto raggiungimento sconta incertezze maggiori rispetto a quelle che riguardano le spese. Per le entrate dedotte nei rendiconti, infatti, non si riscontra nelle norme di riferimento alcuna individuazione tipologica che possa fungere anche da guida nella relativa descrizione in contabilità. Ne consegue che le medesime possono essere annotate nei consuntivi secondo raggruppamenti del tutto

di appartenenza. Tali spese, se sostenute da un candidato, devono essere quantificate nella dichiarazione di cui al comma 6.

CL

eterogenei, discrezionalmente individuati dai compilatori. Ciò, unitamente alla assenza di regole che ne impongano la custodia e la movimentazione in conti correnti dedicati, così come avviene obbligatoriamente per le spese dei singoli candidati, rende i dati prodotti del tutto generici e non riscontrabili, destituendoli in radice di capacità informativa.

Il Collegio, pertanto, ritiene che per quanto concerne le entrate i riscontri di competenza possano attenersi esclusivamente all'indicazione in atti del relativo importo in misura almeno pari a quella delle spese ammissibili e regolarmente documentate, a garanzia della relativa copertura.

A regime, sarebbe auspicabile la verificabilità delle entrate con un livello di maggiore analisi, cosa per la quale se ne ritiene necessaria l'esposizione nei rendiconti secondo un sistema di classificazione che ne consenta la quantificazione almeno per grandi comparti di provenienza, sistema da rendere possibilmente omogeneo su base comunale. Si noti, al riguardo, che gli orientamenti in materia di contabilizzazione e prova delle fonti di finanziamento elaborati dai Collegi di controllo sulle spese per le elezioni politiche regionali, ad oggi succedutisi a livello centrale, sono legati all'esigenza di verificare la quantificazione ed il corretto impiego degli appositi fondi pubblici da erogare a rimborso (c.d. fonti esterne) da mantenere distinti dall'utilizzo di fondi privati ovvero già corrisposti ad altro titolo al partito (c.d. fonti interne). Si tratta, perciò, di orientamenti che non possono essere importati al comparto delle spese elettorali comunali.

Le spese ammissibili e per le quali occorrono elementi di prova, così come definite dall'art. 11 della legge n. 515/1993, sono quelle relative:

a) *alla produzione, all'acquisto o all'affitto di materiali e di mezzi per la propaganda;*

b) *alla distribuzione e diffusione dei materiali e dei mezzi di cui alla lettera a) compresa l'acquisizione di spazi sugli organi di informazione, sulle radio e televisioni private, nei cinema e nei teatri;*

c) *all'organizzazione di manifestazioni di propaganda, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche di carattere sociale, culturale e sportivo;*

d) *alla stampa, distribuzione e raccolta dei moduli, all'autenticazione delle firme e all'espletamento di ogni altra operazione richiesta dalla legge per la presentazione delle liste elettorali;*

e) *al personale utilizzato e ad ogni prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale.*

Le spese relative ai locali per le sedi elettorali, quelle di viaggio e soggiorno, telefoniche e postali, nonché gli oneri passivi, sono calcolati in misura forfettaria, in

percentuale fissa del 30 per cento dell'ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate.

La riconducibilità delle spese dedotte nei rendiconti alle indicate tipologie va accertata mediante analisi delle cc.dd. pezze d'appoggio, le quali devono perciò essere costituite da fatture e da scontrini parlanti.

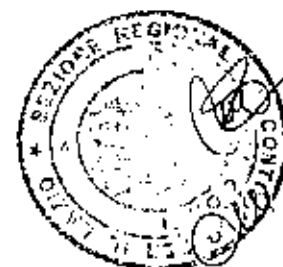
Non va prodotta documentazione di supporto per le sole spese cc.dd. forfettarie, ammesse percentualmente alle altre. Tuttavia, per esse sono sorti, nel silenzio della legge, dubbi circa la corretta ed uniforme individuazione della base di computo, analoghi a quelli già emersi per le elezioni politiche.

Secondo quanto osservato dal Collegio di controllo costituito presso la Sezione Piemonte per la stessa tornata elettorale amministrativa 2013¹⁸, *"l'interpretazione di questa norma ha portato a risultati difformi sulle modalità di calcolo, come emerge chiaramente dai referti dei Collegi di controllo sulle spese elettorali delle elezioni politiche e regionali, che si sono succeduti nel tempo"*. Lo stesso Collegio ha, quindi, ritenuto, *mutatis mutandis*, che la quantificazione delle spese forfettarie vada effettuata commisurando la percentuale del 30% alle spese ammissibili e documentate di cui al comma 1, nelle quali vanno incluse tutte le spese analiticamente documentate, ancorché appartenenti a tipologie che ne consentirebbero la consuntivazione a forfait, cioè senza documentazione probativa.

A tale orientamento, che esonera dall'onere della prova per spese generali fino a concorrenza di un importo pari al 30% delle spese documentabili e documentate, si ritiene di aderire, apparendo ragionevole che dette spese, aventi carattere strumentale all'organizzazione della campagna elettorale, subiscano variazioni di segno direttamente proporzionale rispetto a quelle tracciabili in via autonoma.

Pare, infine, al Collegio opportuno precisare, per completezza, che ove una formazione politica, pur avendo partecipato alla competizione elettorale, non abbia sostenuto autonomamente spese e non abbia ricevuto finanziamenti, ovvero abbia sostenuto spese imputate ai singoli candidati e finanziate con risorse acquisite nella disponibilità dei medesimi, sia sufficiente la produzione in atti di una dichiarazione negativa dalla quale far risultare la circostanza.

¹⁸ Cfr. deliberazione n. 63/2014/CSE



Capitolo IV

Procedure, metodologie ed esiti del controllo.

La funzione del Collegio e poteri sanzionatori.

L'attività del Collegio si presenta come un controllo successivo di regolarità su consuntivi parziali, in quanto limitati alle spese relative alla campagna elettorale e alle risorse che lo finanziano, con esiti di accertamento dichiarativo e, ove ne ricorrano i presupposti motivati, di condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria.

In ogni caso deve ritenersi, come peraltro affermato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 24/SEZAUT/2013/INPR, che il Collegio operi nell'ambito delle funzioni attribuite alla Corte dei conti dall'art. 100 della Costituzione, nonostante ad esso siano stati attribuiti, in via del tutto eccezionale, anche poteri sanzionatori.

Non è sembrato alla Sezione delle Autonomie, inoltre, porre in dubbio la sostanza della funzione di referto da intendersi comunque intestata al Collegio in virtù dell'espresso rinvio recettizio all'art. 3-bis contenuto alla lett. c) del richiamato art. 13, comma 6, *"La Corte dei conti cura la pubblicità del referto di cui al comma 3"*, nonostante il mancato richiamo del terzo periodo del comma 3 dell'art. 12, il quale stabilisce che *"la Corte dei conti riferisce direttamente ai Presidenti delle Camere sui risultati del controllo eseguito"*, con evidenza non applicabile al comparto elettorale di cui trattasi.

Agli esposti enunciati, questo Collegio ritiene di attenersi, come precisato già nella premessa della presente relazione.

Circa l'applicazione delle sanzioni, il Collegio - sviscerate le innumerevoli problematiche connesse alla prima applicazione della nuova normativa e tenuto conto dell'esigenza di garantire la parità di trattamento dei soggetti controllati, nonché di ricondurre la sanzione ai principi della proporzionalità e della responsabilità colpevole, secondo valutazioni rispettivamente di gravità della fattispecie irregolare e di conoscibilità della sua irregolarità - ritiene in via di principio di procedere in questa direzione con il massimo rigore probatorio e perciò di escludere il ricorso ad esse nelle ipotesi di situazioni dubbie e non comprovabili con certezza.

I termini procedurali.

Una notazione merita, qui, anche la questione dei termini del procedimento di controllo che, ai sensi dell'art. 12, comma 3, della legge n. 515, così come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge n. 96/2012, deve concludersi entro sei mesi dalla



presentazione dei consuntivi alla Corte dei conti, salvo che il Collegio non stabilisca, con delibera motivata, un termine ulteriore, comunque non superiore a tre mesi.

Tali termini, secondo quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 24/SEZAUT/2013/INPR), in sede di prima applicazione, decorrono in modo generalizzato dalla data in cui, sulla base dell'elenco delle formazioni politiche che hanno partecipato alla campagna elettorale e che hanno l'obbligo di presentare il consuntivo, l'ultimo dei rendiconti è pervenuto alla Sezione.

La tesi poggia sulla considerazione che l'avvio del presente procedimento di controllo non coincide con la presentazione dei rendiconti oggetto del presente controllo - da esibire, come detto, al Consiglio comunale entro 45 giorni dall'insediamento - bensì con un momento diverso e non dipendente dall'iniziativa dei soggetti politici interessati. Invero, essendo l'inoltro dei rendiconti alle Sezioni rimesso all'intermediazione dei Presidenti dei Consigli Comunali, già in astratto si poteva ipotizzare la necessità di una fase pre-procedimentale finalizzata alla loro effettiva acquisizione. In quest'ottica, è prevalsa l'esigenza di non far gravare le disfunzioni inerenti a tale fase in modo disomogeneo sui tempi di apertura delle istruttorie inerenti alle liste di ogni Comune e, parimenti, di razionalizzare l'operato dei diversi Collegi regionali di controllo a fronte delle nuove attribuzioni, evitandone l'eccessiva frammentarietà.

Questo Collegio, dato atto che l'acquisizione dei rendiconti ha richiesto una laboriosa interlocuzione con i Presidenti dei Consigli Comunali, condotta da un magistrato delegato dalla Sezione ed estraneo al Collegio stesso, e che la stessa è risultata al momento del proprio insediamento e della presa in carico degli atti ancora parzialmente priva di riscontri documentali, si è fatto carico di nuovi solleciti informali. Il Collegio ha, dunque, deciso di procedere sulla base degli atti pervenuti e dando priorità alle realtà territoriali per le quali sono stati acquisiti i rendiconti di tutte le liste presenti in campagna. Peraltro, attesa la perdurante mancata conclusione delle procedure di inoltro, il Collegio ha operato senza disporre di un termine iniziale generale per il calcolo dei sei mesi fissati dalla legge per la conclusione del lavoro.

La fase preliminare di acquisizione degli atti

Vale precisare, per evidenziare le difficoltà incontrate in prima applicazione già con riguardo alla fase preliminare dell'acquisizione degli atti, che solo in modo del tutto sporadico i rendiconti ovvero le dichiarazioni sostitutive e la documentazione alternativa sono pervenuti spontaneamente alla Sezione, mentre nella maggior parte dei casi si è reso necessario procedere a richieste mirate e solleciti.

Dato il ruolo di tramite rivestito in questa fase dai Presidenti dei Consigli Comunali, ad essi è stato possibile - unitamente al doveroso accertamento, con nota di

formale richiesta, della data di insediamento dei Consigli - rivolgere siffatta attività di interlocuzione preventiva, che la disponibilità di un interlocutore unico e certo per ciascun Comune non ha, peraltro, reso meno impegnativa.

In concreto, si è trattato di ricostruire i fascicoli del controllo partendo da documenti pervenuti con modalità diversificate *ab origine* e caratterizzati da contenuti incompleti e disomogenei.

A titolo di esempio, quanto alle modalità di inoltro riscontrate in atti, merita conto evidenziare che, se in prevalenza i consuntivi sono stati inviati dai Presidenti del Consiglio interessati al rinnovo solo a seguito di apposita richiesta di questa Sezione, non sono risultati assenti i casi di consuntivi pervenuti direttamente alla Sezione e neppure di atti trasmessi d'ufficio dagli omologhi Collegi istituiti presso le Corti di appello alle quali erano stati inviati, per errore, in luogo dei rendiconti del candidato sindaco.

In ordine all'accertamento della regolarità della presentazione quanto ai termini di legge, sono apparse poi solo lacunose e parziali le dichiarazioni ufficiali attestanti l'avvenuta esibizione ai Consigli comunali da parte di liste, partiti e movimenti antecedentemente o in concomitanza con la scadenza dei 45 giorni di rito. Siffatte dichiarazioni, anche ove esistenti, non sempre sono risultate riscontrabili con elementi idonei a consentire di tracciare con certezza le date di deposito, anche a motivo dell'assenza di prescrizioni circa le forme di trasmissione da adottare.

In questo contesto, il Collegio - come detto - ha inteso assumere una posizione di tipo sostanziale, ritenendo di presumere l'osservanza dei termini in tutte le ipotesi di inoltro indiretto e senza segnalazioni negative dei Presidenti dei consigli Comunali, nonché di ammettere forme di regolarizzo ufficiali degli atti, ove necessarie, anche a garanzia della parità di trattamento degli interessati rispetto all'avvio delle procedure di controllo.

A propria cura, quindi, ha deciso di sollecitare il completamento e l'integrazione della documentazione, sempre avvalendosi del medesimo tramite istituzionale, anche nei riguardi di soggetti politici che non risultassero aver prodotto alcunché, dando mandato al funzionario addetto di procedere in questa direzione.

Dell'istruttoria svolta e delle caratteristiche della presentazione e della trasmissione alla Sezione ha inteso, peraltro, dare conto nella parte speciale dedicata al controllo espletato sui conti delle liste presenti in campagna in ciascun Comune, allo scopo di evidenziarne le diversità e, con essa, l'impossibilità sostanziale di assumere atteggiamenti di rigore formale nelle valutazioni di pertinenza del Collegio.

Pare appena il caso di osservare che per il futuro ed in costanza di un rinnovato sistema che pretende la trasmissione diretta degli atti alle Sezioni regionali di controllo



della Corte dei conti, sarà necessario disporre di dati di identificazione ufficiale del rappresentante abilitato alla loro presentazione, nonché pretendere l'osservanza di modalità di spedizione (pec o raccomandata ar) idonee ad attestare il rispetto dei termini di rito.

La scheda di controllo

Alla luce delle indicazioni normative, il Collegio ha fissato gli elementi informativi minimi necessari per verifiche di competenza, da estrapolare dagli atti in modo omogeneo per ciascuna lista interessata al controllo mediante compilazione di appositi report standardizzati, utilizzabili nella parte speciale del presente referto per esporre e motivare le valutazioni individualmente effettuate agli esiti del controllo.

In via preliminare, ha stabilito che, per quanto già osservato nel precedente capitolo, non possa essere dedicata attenzione particolare alla presenza o meno di elementi di dettaglio concernenti le fonti di finanziamento delle spese elettorali, cioè alla parte del consuntivo astrattamente da dedicare all'esposizione delle entrate. Per esse è, perciò, ritenuta sufficiente - almeno fino alla stratificazione di indirizzi applicativi maggiormente meditati - l'indicazione complessiva, anche indirettamente ricavabile dalla quantificazione e descrizione delle spese sostenute, senza ulteriori precisazioni. Non verrà dato alcun rilievo negativo alla mancata produzione di specifica documentazione di supporto.

Per quanto concerne le spese, diversamento, deve essere verificato:

- che le medesime corrispondano singolarmente a quelle previste dall'elencazione di cui all'art. 11 della legge n. 515/1993;
- che ogni spesa sia accompagnata dalla documentazione idonea a comprovarne l'importo e la natura.
- che l'importo complessivo delle spese dichiarate ammissibili, al netto ed al lordo di quelle parimenti dichiarate ed ammissibili, ma non documentate, sia inferiore o uguale al limite di spesa calcolato per ciascun Comune ai sensi della norma sopra richiamata.

In via eventuale, la verifica deve essere orientata ad accertare che l'importo delle entrate utilizzate a copertura, ove autonomamente indicato, abbia entità corrispondente alle spese reputate regolari ovvero ad esse superiore, con conseguente disponibilità di risorse ulteriori non tracciate nell'uso, in contrasto con le esigenze di trasparenza sottese al presente controllo. Valutazioni specifiche vanno effettuate circa la natura e la validità delle fonti di finanziamento di cui ciascuna lista ha dichiarato di beneficiare, ove individuabili in atti in modo diversificato.



Il referto di controllo.

In conformità alle indicazioni della Sezione Autonomie circa la genetica natura referente ed ausiliaria della funzione svolta, quale ricavabile dalla normativa originaria ad essa applicabile, il Collegio ha convenuto di formalizzare gli esiti e le conclusioni del controllo nella presente deliberazione collegiale, strutturata in forma di relazione.

Si tratta di assunto che ha portato la medesima Sezione Autonomie a non ritenere *"insostenibile che il referto non possa essere comunque inviato, contestualmente alla eventuale comunicazione alle altre autorità competenti in base alla natura delle irregolarità riscontrate, anche al Consiglio comunale"* quale organo prioritariamente interessato al regolare svolgimento della competizione che ha portato alla sua elezione.

In tal modo, è stato individuato in ciascun Consiglio comunale interessato al rinnovo il destinatario istituzionale dell'attività di controllo in argomento, cosa per niente scontata attese le profonde differenze che caratterizzano le finalità sostanziali di tali attribuzioni rispetto a quelle proprie delle funzioni similari svolte su base nazionale.

In effetti, se si pensa alle caratteristiche del nuovo controllo - non rivolto a garantire la corretta erogazione di fondi pubblici e neppure a stimolare modifiche normative in funzione di trasparenza da parte del legislatore, bensì prioritariamente ad accertare la regolarità dell'attività gestionale svolta da soggetti privati con eventuale irrogazione di sanzioni pecuniarie, non eventi natura di recuperi - non è ultroneo ritenere che il referto debba essere portato a conoscenza diretta dei movimenti politici destinatari sostanziali del controllo, con problematiche aperte concernenti l'individuazione di efficaci modalità di trasmissione e la corretta identificazione di responsabili abilitati ufficialmente alla relativa ricezione.¹⁹

Per quanto sopra, il Collegio ha ritenuto, in questa fase di prima applicazione e nelle more di un'auspicabile più compiuta riflessione sul punto, di invitare il Consiglio comunale a fare da tramite per l'inoltro della presente deliberazione ai soggetti politici interessati, nonché a curare la diffusione generale a livello territoriale mediante pubblicazione sul sito Istituzionale dell'Ente, come indicato anche in premessa.

¹⁹ Non può non chiedersi, al riguardo, il Collegio come tali controlli possano essere validamente ed efficacemente espletati nei confronti delle innumerevoli liste civiche che partecipano alle campagne elettorali comunali e che non hanno a riferimento alcun partito o movimento stabilmente organizzato.



PARTE SPECIALE



Consultazioni del 26 e 27 maggio 2013

Comune di APRILIA (LT)

Elettori: 53.645.

Liste elettorali: n. 23.

Limite di spesa per lista : € 53.645,00

Limite generale comunale: € 1.233.835,00

Spese complessive documentate: € 67.735,34

Data di insediamento del Consiglio Comunale: 25 giugno 2013.

Attività istruttoria

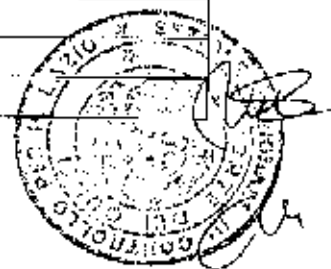
Il Consiglio Comunale, con nota n. 20495 del 5 marzo 2014, ha inoltrato alla Sezione regionale di controllo per il Lazio, a seguito di specifiche richieste di quest'ultima (nota prot n. 1167 in data 19/02/2014-SC_LAZ-T99-P e mail successive), gli atti relativi ai rendiconti delle spese della campagna elettorale 2013.

La rendicontazione prodotta non è riferibile singolarmente alle liste - tranne i n. 3 casi - , bensì alle coalizioni che hanno partecipato alle consultazioni elettorali.

A tenore delle dichiarazioni in atti, prodotte dai rappresentanti o dai sottoscrittori unici in veste di mandatari di coalizione, le spese elencate sono riferibili promiscuamente alle liste ed ai candidati alla carica di sindaco.

Nel loro complesso, peraltro, tali spese si attestano su un importo complessivo di euro 67.735,34, pari al 5,49% del limite generale, cioè riferibile all'intera campagna elettorale comunale, come di seguito dettagliato secondo i singoli raggruppamenti per coalizione sotto individuati per comodità espositiva con numero progressivo e nel cui ambito rientrano le n. 23 liste partecipanti alle consultazioni elettorali del 26 e 27 maggio 2013.

N°	LISTA	SPESE
	COALIZIONE N. 1	
1	FORUM PER APRILIA	
2	APRILIA DOMANI	
3	3° POLO- APRILIA FUTURA	
4	L'ALTRA FACCIA DELLA POLITICA	
5	RETE DEI CITTADINI	
6	UNIONE CIVICA	



7	INSIEME PER APRILIA	
	TOTALE COALIZIONE N. 1	€ 28.318,48
	COALIZIONE N. 2	
8	POPOLO DELLA LIBERTA'	
9	ROMUALDI SINDACO FACCIAMO LA DIFFERENZA	
10	APRILIA VALORE COMUNE	
11	FRATELLI D'ITALIA	
12	PRI	
13	ACCORDO PER APRILIA	
14	LA DESTRA STORACE	
	TOTALE COALIZIONE N. 2	€ 25.510,00
	COALIZIONE N. 3	
15	PARTITO DEMOCRATICO	
16	SINISTRA ECOLOGICA E LIBERTA'	
17	RIF.COM-COM.IT	
18	PRIMAVERA APRILIANA	
	TOTALE COALIZIONE N. 3	€ 9.300,00
	COALIZIONE N. 4	
19	VITTORIO SEGANTINI SINDACO	
20	APRILIA CAMBIA	
	TOTALE COALIZIONE N. 4	€ 2.328,00
	LISTE SINGOLE	
21	APRILIA IN PRIMA LINEA	€ 4.238,00
22	PARTITO SOCIALE NAZIONALE	€ 1.539,00
23	PER LA CITTA' (LISTA MEDDI)	€ 1.501,86
	TOTALE GENERALE	€ 67.735,34

Valutazioni conclusive.

La documentazione in atti presenta lacune e anomalie generalizzate, tali da non consentire di effettuare verifiche incrociate, né di affermare con ragionevole certezza che i dati prodotti siano completi ed esaustivi.

Si osserva, poi, che solo in tre casi specificamente indicati è stata prodotta una rendicontazione di lista. Appare al contrario del tutto irriuale la diversa prassi seguita in concreto dalle altre 20 liste e consistente nella produzione di attestazioni cumulative per coalizione.

Stante quanto sopra e per le motivazioni esposte nella parte generale del presente referto, il Collegio ritiene comunque che le irregolarità riscontrate, in quanto



generalizzate o quantitativamente prive di gravità offensiva, non siano passibili di sanzioni.

Di seguito vengono evidenziati, analiticamente per ciascuna coalizione, i dati accertati e le irregolarità verificate, con annesse valutazioni.

COALIZIONE N. 1 (LISTE DA N. 1 A N. 7)

Data deposito presso il Consiglio Comunale : 10 giugno 2013

Rappresentante/Mandatario delle liste: Chiusolo Antonio Pio

ENTRATE:

non dichiarate

SPESE:

Importo: € 28.318,48

Tipologia: materiali e mezzi di propaganda elettorale - automezzi - personale - assicurazione - varie

Documentazione giustificativa: non prodotta

VALUTAZIONI

Il rendiconto si presenta formalmente incompleto in quanto privo dell'attestazione di copertura delle spese dichiarata con entrate di pari importo complessivo.

Non è possibile, quindi, alcun accertamento al riguardo.

Le spese dichiarate, singolarmente rientranti nelle tipologie di legge, non sono documentate, neppure rispetto alla data degli esborsi.

Nel loro complesso, peraltro, dette spese non eccedono di per sé neppure il limite di legge previsto per ogni singola lista facente parte della coalizione.

COALIZIONE N. 2 (LISTE DA N. 8 A N. 14)

Data deposito presso il Consiglio Comunale : 9 aprile 2014.

Rappresentante/Mandatario delle liste: DI Lorenzo Augusto

ENTRATE:

non dichiarate

SPESE:

Importo: € 25.510,00

Tipologia: materiali e mezzi di propaganda elettorale - automezzi - personale - varie

Documentazione giustificativa: non prodotta

VALUTAZIONI



Il rendiconto si presenta formalmente incompleto in quanto privo dell'attestazione di copertura delle spese dichiarate con entrate di pari importo complessivo. Non è possibile, quindi, alcun accertamento al riguardo. Le spese dichiarate, singolarmente rientranti nelle tipologie di legge, non sono documentate, neppure rispetto alla data degli esborzi. Nel loro complesso, peraltro, dette spese non eccedono di per sé neppure il limite di legge previsto per ogni singola lista facente parte della coalizione.

COALIZIONE N. 3 (LISTE DA N. 15 A N. 18)

Data deposito presso il Consiglio Comunale : 29 agosto 2013.

Rappresentante/Mandatario delle liste: Porcelli Carmela

ENTRATE:

Importo: € 9.300,00

Tipologia: contributi

Documentazione giustificativa: non prodotta

SPESE:

Importo: € 9.224,89

Tipologia: materiali e mezzi di propaganda elettorale - varie

Documentazione giustificativa: non prodotta

VALUTAZIONI

Il rendiconto si presenta formalmente incompleto in quanto contenente l'attestazione di copertura delle spese dichiarate con entrate di importo complessivo maggiore, con un saldo positivo di € 75,11, non tracciabili in uscita. Per quanto riguarda le entrate, risulta dichiarata la natura di libere contribuzioni, che, tuttavia, non consente di accertare con ragionevole certezza la provenienza delle somme medesime.

Le spese dichiarate, singolarmente rientranti nelle tipologie di legge, non sono documentate, neppure rispetto alla data degli esborzi. Nel loro complesso, peraltro, dette spese non eccedono di per sé neppure il limite di legge previsto per ogni singola lista facente parte della coalizione.

COALIZIONE N. 4 (LISTE N. 19 E 20)

Data deposito presso il Consiglio Comunale : 18 aprile 2014.

Rappresentante/Mandatario delle liste: Fabrizio Finocchi

ENTRATE:

non dichiarate

SPESE:





Importo: € 2.328,00

Tipologia: telefoniche - carburante - manifesti, pubblicazioni - varie.

Documentazione giustificativa: non prodotta

VALUTAZIONI

Il rendiconto si presenta formalmente incompleto in quanto privo dell'attestazione di copertura delle spese dichiarate con entrate di pari importo complessivo.

Non è possibile, quindi, alcun accertamento al riguardo.

Le spese dichiarate, singolarmente rientranti nelle tipologie di legge, non sono documentate, neppure rispetto alla data degli esborsi.

Nel loro complesso, peraltro, dette spese non eccedono di per sé neppure il limite di legge previsto per ogni singola lista facente parte della coalizione.

LISTE SINGOLE :

21) APRILIA IN PRIMA LINEA

Data deposito presso il Consiglio Comunale : 13 giugno 2013.

Rappresentante della lista: Esposito Montefusco Sabrina

ENTRATE:

non dichiarate

SPESE

Importo: € 4.238,00

Tipologia: tipografiche - pubblicità giornali

Documentazione giustificativa: non prodotta

VALUTAZIONI

Il rendiconto di lista si presenta formalmente incompleto in quanto privo dell'attestazione di copertura delle spese dichiarate con entrate di pari importo complessivo.

Non è possibile, quindi, alcun accertamento al riguardo.

Le spese dichiarate, singolarmente rientranti nelle tipologie di legge, non sono documentate, neppure rispetto alla data degli esborsi.

Nel loro complesso, peraltro, non eccedono di per sé il limite di legge.

22) PARTITO SOCIALE NAZIONALE

Data deposito presso il Consiglio Comunale : 16 maggio 2014

Rappresentante della lista: Locicero Francesco Pietro

ENTRATE:

non dichiarate

SPESE:





Importo: € 1.539,20

Tipologia: materiale pubblicitario elettorale.

Documentazione giustificativa: non prodotta

VALUTAZIONI

Il rendiconto di lista si presenta formalmente incompleto in quanto privo dell'attestazione di copertura delle spese dichiarate con entrate di pari importo complessivo.

Non è possibile, quindi, alcun accertamento al riguardo.

Le spese dichiarate, singolarmente rientranti nelle tipologie di legge, non sono documentate, neppure rispetto alla data degli esborsi.

Nel loro complesso, peraltro, non eccedono di per sé il limite di legge.

23) PER LA CITTA' (Lista MEDDI)

Data deposito presso il Consiglio Comunale : 4 agosto 2014.

Rappresentante della lista: Fulvio Fari

ENTRATE:

non dichiarate

SPESE:

Importo: € 1.501,86

Tipologia: materiali e mezzi di propaganda elettorale - varie

Documentazione giustificativa: prodotta parzialmente

VALUTAZIONI

Il rendiconto di lista si presenta formalmente incompleto in quanto privo dell'attestazione di copertura delle spese dichiarate con entrate di pari importo complessivo.

Non è possibile, quindi, alcun accertamento al riguardo.

Le spese dichiarate, singolarmente rientranti nelle tipologie di legge, sono solo parzialmente documentate, anche rispetto alla data degli esborsi.

Nel loro complesso, peraltro, anche al lordo di quelle voci non documentate, non eccedono di per sé il limite di legge.

