



Deliberazione n. 11/2017/CSE
Comune di Albano Laziale (RM)



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
COLLEGIO DI CONTROLLO SULLE SPESE ELETTORALI PRESSO LA
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO
ELEZIONI AMMINISTRATIVE 2015

Nell'Adunanza del 2 marzo 2017

composta dai magistrati

Cons. Maria Luisa Romano	Presidente – relatore;
Cons. Carmela Mirabella	Componente – relatore;
Primo Referendario Elena Papa	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, così come modificato dall’art. 33, comma 3, lett. a) del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91



convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, 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 30.000 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. 12/SEZAUT/2014/QMIG contenenti, rispettivamente, i primi indirizzi interpretativi inerenti al controllo sulle spese elettorali 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. 7/2015 del Presidente della Sezione regionale di controllo per il Lazio con il quale è stata formalizzata la nomina del Collegio previa individuazione mediante sorteggio dei consiglieri componenti;

Vista ed esaminata, per le valutazioni di competenza, la documentazione in atti concernente le spese elettorali dichiaratamente imputabili alle n. 34 liste che hanno preso parte alla campagna 2015 per il rinnovo degli Organi elettivi del Comune di Albano Laziale;

Vista l'ordinanza n. 7, in data 2 marzo 2017, con la quale il Presidente del Collegio ha convocato l'odierna adunanza per la conclusione dell'istruttoria e l'adozione di provvedimenti conseguenti;



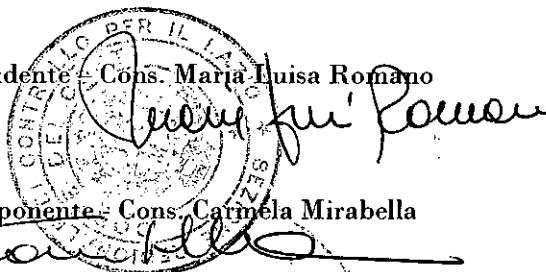
DELIBERA

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 31 maggio 2015 per il rinnovo degli Organi elettivi del Comune di Albano Laziale (RM);

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa per debita conoscenza al Consiglio Comunale di Albano Laziale (RM), in persona del Presidente pro-tempore, con invito a volerne curare, altresì, la trasmissione ai rappresentanti delle liste che hanno partecipato alla campagna elettorale e la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente.

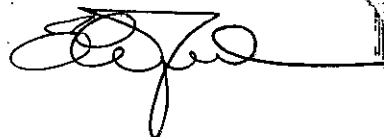
Il Presidente - Cons. Maria Luisa Romano



Il Componente - Cons. Carmela Mirabella



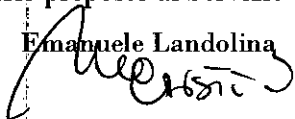
Il Componente - Primo Referendario - Elena Papa



Depositata in Segreteria il - 2 MAR. 2017

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Emanuele Landolina





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO
COLLEGIO DI CONTROLLO SULLE SPESE ELETTORALI
(ELEZIONI AMMINISTRATIVE 31 MAGGIO 2015)

**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 31 maggio 2015
per il rinnovo delle cariche di Sindaco e di
Consigliere comunale – Art. 12, comma 3, legge 10
dicembre 1993, n. 515, come richiamato dall'Art. 13, comma 6,
legge 6 luglio 2012, n. 96.**

|2017|

COMUNE DI ALBANO LAZIALE (RM)
Deliberazione n. 11/2017/CSE



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL
LAZIO**

**COLLEGIO DI CONTROLLO SULLE SPESE ELETTORALI
(ELEZIONI AMMINISTRATIVE 31 MAGGIO 2015)**

**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 31 MAGGIO 2015 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 ALBANO LAZIALE (RM)
Deliberazione n. 11/2017/CSE**

COMPONENTI DEL COLLEGIO:

Consigliere Maria Luisa Romano

Presidente-relatore

Consigliere Carmela Mirabella

Componente

Consigliere Elena Papa

Componente

COLLABORATORI amministrativi:

Sig.ra Maria Antonietta Scipioni



INDICE

PREMESSA.....	1
PARTE GENERALE	
A.1 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	3
A.2 OGGETTO DEL CONTROLLO.....	4
A.3 ADEMPIMENTI PRELIMINARI.....	8
A.4 ATTIVITÀ ISTRUTTORIA.....	10
A.4.1 Soggetti legittimati a presentare il consuntivo.....	10
A.4.2 Dichiarazioni negative.....	13
A.4.3 Termine di presentazione dei consuntivi.....	14
A.4.4 Stato della documentazione e modalità di trasmissione.....	15
A.4.5 Conclusione delle verifiche e referto di controllo.....	19
B.1 ATTIVITÀ ISTRUTTORIA E SINTESI DELLE CONCLUSIONI.....	22
B.1.1 . LISTE SENZA SPESE.....	26
B.1.2 . LISTE CON SPESE.....	26
C APPENDICE: LE NORME DI RIFERIMENTO.....	31



Premessa

Il presente referto espone gli esiti del controllo, eseguito ai sensi di quanto disposto dall'art. 13, comma 5, 6 e 7 della legge 6 luglio 2012, n. 96 e dall'art. 12 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, dal Collegio speciale istituito presso la Sezione di controllo per il Lazio sulle spese sostenute per la campagna elettorale dalle formazioni politiche che hanno partecipato alle consultazioni per il rinnovo degli organi elettivi dei Comuni laziali tenutesi nel giorno 31 maggio 2015.

L'esperienza maturata in occasione delle omologhe verifiche svolte a seguito delle elezioni amministrative del 2013, così come le deliberazioni adottate nella materia dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, hanno fornito principi interpretativi e criteri metodologici che il Collegio ritiene utile ed opportuno seguire, così avviando, tra l'altro, la predisposizione di prassi operative idonee ad integrare il quadro normativo spesso lacunoso e, comunque, di non chiara interpretazione.

In conformità a detti principi, la verifica si qualifica quale controllo successivo di regolarità, avente ad oggetto *“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 amministrative.

La mancata previsione di finanziamenti pubblici per le elezioni amministrative induce a ritenere che le funzioni di cui trattasi esulino dalle ordinarie attribuzioni della Corte dei conti finalizzate a tutelare il pubblico erario, per essere ancorate, in via esclusiva, alle diverse esigenze di salvaguardia dei valori della trasparenza, della parità e del leale confronto nella competizione elettorale.

Il referto si articola in due parti: nella parte generale è descritta l'attività svolta dal Collegio, con evidenziazione delle soluzioni operative individuate per la risoluzione delle problematiche riscontrate; la parte speciale è dedicata all'analisi della documentazione prodotta e alla esposizione degli esiti del controllo per ciascuna lista, con rappresentazione delle irregolarità riscontrate.



A) PARTE GENERALE



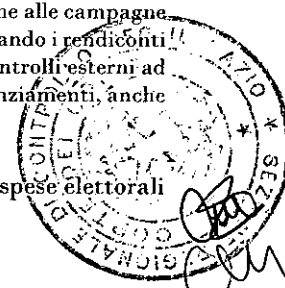
A.1 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

La disciplina delle spese per le campagne elettorali comunali e dei correlati controlli trova fondamento nell'art. 13 della legge 6 luglio 2012, n. 96¹, nonché nelle disposizioni della legge 10 dicembre 1993, n. 515, da tale norma espressamente richiamate con tecnica di rinvio dinamico.

Trattasi di un articolato normativo frammentario, la cui stessa organica ricostruzione, propedeutica al corretto esercizio del controllo, appare connotata da intrinseca delicatezza. Ad essa è stata dedicata particolare attenzione dal Collegio speciale, istituito ed operante presso la Sezione regionale di controllo per il Lazio, per lo svolgimento dei controlli omologhi sulle spese sostenute per la tornata elettorale 2013 presso svariati Comuni laziali. Detto studio preliminare è sfociato nell'elaborazione di una raccolta "ragionata" ed unitaria delle disposizioni di derivazione diversa che formano il sistema normativo di riferimento nella materia. Si tratta di una raccolta di cui anche questo Collegio si è avvalso e che si è inteso riportare in calce al presente referto, al fine di fornire un utile strumento di comprensione e di interpretazione sistematica delle norme, nelle more di un auspicabile intervento di riordino legislativo della materia.

Rispetto al precedente referto le norme di riferimento sono rimaste sostanzialmente invariate, con l'eccezione dell'art. 13, commi 6 e 7, della legge 6 luglio 2012, n. 96, modificato dall'art. 33, comma 3, lett. a) del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nella parte in cui restringe le verifiche assegnate ai Collegi istituiti presso le competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

¹ La legge 6 luglio 2012, n.96 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.



A.2 OGGETTO DEL CONTROLLO

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 non possono superare la somma risultante dal prodotto dell'importo di euro 1 per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali comunali (art. 13, comma 5, della legge n. 96/2012).

In via del tutto straordinaria rispetto alla generalità dei controlli della Corte dei conti, riguardanti atti di Amministrazioni pubbliche, la verifiche in argomento attengono ad atti di soggetti privati, sottratti -in ragione delle finalità loro proprie - anche agli obblighi minimi previsti dalla legge per le associazioni riconosciute e che non beneficiano direttamente di alcuna contribuzione pubblica.

Ne deriva che il controllo di competenza è finalizzato a garantire lo svolgimento della campagna elettorale in condizioni di *par condicio* tra i movimenti politici che vi partecipano, nonché a garantire trasparenza nell'acquisizione e nell'utilizzo di fondi privati allo scopo.

Il pieno soddisfacimento di siffatte esigenze, peraltro, avrebbe richiesto a monte la previsione di obblighi minimi di tracciabilità nella gestione dei fondi dedicati, idonei a configurare la creazione di un sistema – pur elementare – di scritture di supporto tale da garantire l'efficacia informativa dei prodotti rendiconti. Ciò seppure limitatamente alla precostituzione delle condizioni necessarie all'efficace ed utile svolgimento dei prescritti controlli sulla rendicontazione affidati alla Corte dei conti.

In assenza di regole tecniche di riferimento concernenti la struttura e i contenuti dei conti di lista e di norme relative agli stessi obblighi di conservazione degli atti e dei giustificativi contabili, oltre a non poter garantire in alcun modo l'eshaustività delle verifiche di competenza da parte dei Collegi incaricati, risulta in concreto - come meglio specificato in appresso - estremamente difficile anche l'acquisizione degli atti da controllare e rimessa al solo prudente apprezzamento del controllore la valutazione della pertinente valenza probativa.

Tutto ciò premesso, il Collegio ha ritenuto di dover verificare:

- 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.

Agli esposti convincimenti, il Collegio è pervenuto attraverso un'interpretazione sistematica delle norme sopra richiamate, già precedentemente formulata dal Collegio sulle spese elettorali 2013, secondo la quale il legislatore, raccordando l'individuazione dell'oggetto del controllo (conti consuntivi) con la prescrizione dell'osservanza di limiti generali, ha 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, le entrate impiegate per la campagna elettorale, con indicazione delle relative fonti di provenienza e la destinazione loro impressa concretamente in parte spesa².

Peraltro, nel contesto attuale – come detto caratterizzato dall'assenza di espresse regole di redazione dei conti, le verifiche di conformità alla legge intestate ai Collegi regionali di controllo, sono svolte di necessità sulle sole spese che ciascuna lista, nella propria assoluta discrezionalità, abbia inteso dichiarare e documentare.

Per dare effettività al controllo e garantire la funzionalità del sistema sanzionatorio³ 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.

Considerato, tuttavia, che le norme di riferimento non predispongono con chiarezza l'obbligo di adottare strumenti informativi idonei allo scopo, il Collegio non può che evidenziare l'impossibilità concreta di accertare in condizioni di reale parità il rispetto del limite di legge.

² Ancorché non previsto espressamente, quindi, sarebbe – in prospettiva - 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 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.

³ La sanzione collegata all'inosservanza dei limiti in argomento richiederebbe ambiti applicativi certi, per non rimanere, di fatto, nella disponibilità degli stessi soggetti destinati ad esserne colpiti.



Le verifiche, infatti, non possono che essere incentrate sulle spese dichiarate, senza poter accertare che le stesse 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 candidati⁴, distinzione in sé estremamente labile sul piano sostanziale e che andrebbe affidata solo all'adozione di chiare e riscontrabili tecniche di separazione contabile⁵, allo stato mancanti.

Ciò inficia la possibilità di accertare con completezza l'osservanza dei tetti di spesa posti dalla legge e impedisce una piena verifica della natura delle risorse impiegate per il finanziamento della campagna elettorale.

Gli indicati limiti andrebbero legislativamente rimossi per valorizzare il controllo di competenza anche in funzione accertativo-dichiarativo, nonché in coerenza con i suoi possibili e rilevanti esiti sanzionatori pecuniari, contemplati per i casi di irregolarità particolarmente gravi quali individuati tipologicamente dal legislatore in :

- 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).

Al riguardo, il Collegio ritiene di dover confermare l'orientamento precedentemente espresso in ordine alla necessità di ricorrere all'applicazione di sanzioni con massimo rigore probatorio, escludendo conseguentemente l'irrogazione di condanne nelle ipotesi di situazioni dubbie e non comprovabili con certezza, in considerazione dell'esigenza di garantire la parità di trattamento dei

⁴ A quest'ultimo riguardo, il Collegio – nell'impossibilità di effettuare accertamenti a tappeto – ha deciso di promuovere, in particolari casi di necessità, riscontri incrociati con il competente Collegio di garanzia istituito presso la Corte d'appello di Roma. Nella medesima direzione ha deliberato di disporre, in tutti i casi dubbi, l'acquisizione di esplicita dichiarazione sulla riferibilità della spesa ai candidati o alle Liste, mediante richieste istruttorie mirate ai rappresentanti di queste ultime.

⁵ Si noti che alle spese dei candidati 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 di appartenenza. Tali spese, se sostenute da un candidato, devono essere quantificate nella dichiarazione di cui al comma 6.”*



soggetti controllati, nonché di ricondurre la sanzione ai principi della proporzionalità e della responsabilità colpevole, secondo valutazioni rispettivamente di gravità della fattispecie irregolare e della consapevolezza della relativa antigiuridicità.

Città di Albano Laziale prot. n. 10972 del 02-03-2017 arrivo Cat.12 Cl. 3



A.3 ADEMPIMENTI PRELIMINARI

Giova qui riferire che il Collegio – istituito presso la sezione di controllo per il Lazio, ai sensi dell’art. 12, comma 2, della legge n. 515/1993, con decreto presidenziale n. 7/2015 – ha proceduto, preliminarmente, ad effettuare, attraverso il sito istituzionale del Ministero dell’Interno, una ricognizione dei Comuni laziali, con popolazione superiore ai 30.000 abitanti, interessati al rinnovo delle cariche elettive nella tornata elettorale amministrativa del 31 maggio 2015, nonché delle liste partecipanti alla campagna presso ciascuno dei predetti enti, con le seguenti risultanze:

N°	Comuni	Numero elettori	Numero liste presentate	Limite massimo di spesa per lista	Limite massimo di spesa per Comune
1	ALBANO LAZIALE (RM)	32.064	34	32.064 euro	1.058.112
2	FONDI (LT)	32.277	13	32.277 euro	419.601
	Totale	64.341	47		

Fonte: Collegio spese elettorali

Nello stesso tempo, ha avviato un’interlocuzione con i Presidenti dei Consigli comunali al fine di acquisire ufficialmente utili elementi informativi per il controllo, quali l’indicazione delle liste partecipanti alle elezioni, delle generalità dei rappresentanti di ciascuna di esse e, soprattutto, della data di insediamento dei rispettivi Consigli, data dalla quale decorre il termine di 45 giorni previsto, dall’art. 12, comma 1 della legge n. 515/1993, per la produzione dei rendiconti.

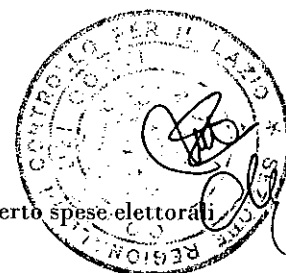
Al riguardo, il Collegio prendeva atto del diverso ruolo assegnato, nella campagna elettorale 2015, ai Presidenti dei Consigli comunali, i quali a seguito della modifica apportata all’art. 12, comma 1, della legge n. 515/1993 ad opera dell’art. 14 bis della legge n. 13/2014, di conversione del decreto legge n. 149/2013, nell’interpretazione fornita dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 12/SEZAUT/2014/QMIG), non sono più da considerare destinatari diretti della produzione documentale da parte delle liste e tramite istituzionale necessitato nell’inoltro alla Sezione competente.

Alla luce delle dette indicazioni normative e degli orientamenti interpretativi già assunti in materia, il Collegio fissava, poi, gli elementi informativi minimi necessari per le verifiche di competenza, da



estrapolare dagli atti in modo omogeneo per ciascuna delle liste interessate al controllo, al precipuo fine di assicurare parità di trattamento tra queste ultime e di razionalizzare le procedure di competenza.

Operativamente, sono stati assunti a riferimento schede standardizzate già elaborate in passato, per indicare, per ciascuna lista, le modalità di inoltro della documentazione prodotta e le caratteristiche della stessa (originale o copia), le generalità del responsabile, l'importo di entrate e spese, la produzione di documentazione giustificativa, separatamente per le spese e per le entrate.



A.4 ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

La prima delibazione degli atti pervenuti evidenziava disomogeneità e lacune. In particolare, emergeva con evidenza come la gran parte delle liste interessate al controllo nella competizione elettorale di riferimento non avevano prodotto spontaneamente in atti alcuna documentazione.

Nessuno dei due fascicoli del controllo (uno per ciascun Comune interessato), infatti, appariva inizialmente completo.

Il Collegio, peraltro, tenuto conto che siffatta situazione si presentava in tutto analoga a quella già rilevata dai Collegi che si erano occupati dei controlli sulle precedenti competizioni elettorali, affrontava, secondo i criteri già consolidati ed avvalendosi degli orientamenti già assunti sulle questioni ermeneutiche di maggiore impatto sottese alla normativa da applicare,

Ciò con la finalità di disporre di parametri di riferimento applicativi omogenei, anche senza alcuna pretesa di esaustività e con la consapevolezza che l'esame delle singole pratiche avrebbe potuto rendere necessario affrontare altre questioni da risolvere di volta in volta in modo uniforme.

Per completezza, si riportano di seguito gli aspetti problematici affrontati in sede di controllo e gli orientamenti per essi assunti dal Collegio. Ciò al fine di documentare l'oggettività che ha caratterizzato l'attività svolta, già a livello istruttorio, e di estrapolare gli elementi i quali, come detto in premessa, possono contribuire alla fissazione di prassi applicative utili sia per il controllore che per i controllati, anche per il futuro.

A.4.1 **Soggetti legittimati a presentare il consuntivo**

In primo luogo, circa la legittimazione alla presentazione del rendiconto, non si poteva omettere di considerare come essa sia attribuita per norma⁶ al rappresentante di *partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati*. Tale qualificazione, peraltro, risulta in sé priva di univocità e non accertabile in base a requisiti specifici, stante la mancanza di norme che prevedano un'investitura formale e secondo

⁶L'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. 96, pone l'obbligo di presentazione dei rendiconti a carico di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati.



modalità obbligatorie di tale figura per tutti i soggetti ammessi a partecipare alle campagne elettorali.

Nel silenzio della legge, l'individuazione del soggetto legittimato a presentare il rendiconto o dichiarazione negativa alternativa e, quindi, ad interloquire ufficialmente con questo Organo di controllo, è avvenuta secondo criteri di ragionevolezza elaborati dal Collegio, previa approfondita riflessione e tenendo conto della natura non sempre strutturata dei soggetti politici presenti nelle campagne elettorali amministrative.

Anche a prescindere dalle delicate implicazioni giuridiche sottese all'acquisizione per il controllo di dichiarazioni di incerta provenienza, la questione assume rilievo anche sul piano strettamente operativo. Già in astratto, infatti, si prospetta il problema dello stesso reperimento fisico di interlocutori di riferimento, specie con riguardo a soggetti politici "occasionalisti", nati per la competizione elettorale e tempestivamente disciolti, quali le numerose liste civiche presenti nelle competizioni locali.

In tale situazione di obiettiva difficoltà, data dalla totale mancanza di atti pubblici o registri di raccolta dei dati relativi alle compagini ammesse a partecipare alle campagne elettorali, il Collegio ha ritenuto valida la sottoscrizione del rendiconto e di ogni altra dichiarazione che ne tiene luogo da parte del soggetto che, pur in assenza di un rapporto formale di mandato per la rendicontazione, abbia con la lista interessata un rapporto funzionale di chiara evidenza, risultante in atti ufficiali.

In presenza di variegata fattispecie concrete, il Collegio ha dovuto soffermarsi in via preliminare sugli elementi dimostrativi da tenere in considerazione a questo fine.

Privilegiando un'interpretazione estensiva del termine "rappresentante", condivisa anche da collegi di altre Sezioni, il Collegio ha così reputato valida la produzione del rendiconto a nome della lista da parte del capo-lista, del candidato sindaco di riferimento, di delegati presentatori.

Per i partiti politici aventi dimensione sovracomunale, il Collegio ha ritenuto che la presenza di organizzazioni strutturate offra garanzia di rappresentanza qualificata e conoscibile e ha considerato possibile, di conseguenza, la produzione del rendiconto da parte dei responsabili ufficiali dei partiti o movimenti cui la lista fa capo, quali segretari nazionali, amministratori, tesorieri.

In tutti i casi di mancata produzione di rendiconto (c.d. liste "silenti") e/o di assenza di specifiche indicazioni in atti, la necessità di disporre di un interlocutore certo ha posto il Collegio nella



condizione necessitata di ricercare, nell'ambito della documentazione pervenuta, elementi sufficienti ad individuare referenti ufficiali per la rendicontazione.

Il Collegio ha ritenuto idonea, al predetto fine, la comunicazione, da parte dei Presidenti dei Consigli comunali appositamente interpellati, dei nominativi dei rappresentanti di ciascuna lista presso il relativo Comune. Tali soggetti, in molti casi, sono stati identificati con i delegati di lista individuati, a *contrariis*, dagli atti con i quali gli stessi hanno designato i propri rappresentati a presenziare alle operazioni elettorali presso i diversi seggi allestiti sul territorio, trasmettendo, in alcuni casi, la copia delle designazioni medesime.

L'esistenza di un collegamento con la lista, seppur minimo, e la provenienza qualificata della notizia ha indotto il Collegio, in mancanza di altri elementi, a ritenere tali delegati referenti ufficiali per la rendicontazione ai fini di eventuali interlocuzioni istruttorie.

Nel solco dei disposti orientamenti di principio, sono stati affrontati i singoli casi specifici. All'individuazione dei rappresentanti come in concreto effettuata ha fatto seguito, non di rado, la ricerca di recapiti di riferimento non esaustivamente declinati in atti e per la quale si è reso necessario fare capo agli Uffici comunali.

In concreto, nella maggior parte dei casi esaminati la riscontrata coincidenza fra sottoscrittori delle dichiarazioni e delegati di lista risultanti dagli atti ufficiali inoltrati dal Comune è stata considerata elemento rafforzativo della dimostrazione del rapporto del dichiarante con la lista.

I delegati di lista, inoltre, sono stati considerati referenti ufficiali da compulsare comunque, in mancanza di altri soggetti qualificati a rappresentare la lista a livello locale, per avere informazioni relativamente alle spese sostenute anche a livello locale.

In tali circostanze, infatti, il Collegio ha ritenuto, ove possibile, di effettuare accertamenti orientati in duplice direzione, cioè sia presso i rappresentanti nazionali sia presso i responsabili locali /delegati di lista, per verificare la completezza dei conti prodotti e riscontrare le informazioni in modo incrociato.

La necessità di accertamenti specifici concernenti i rapporti di mandato fra soggetti auto qualificatisi delegati e la lista è apparsa ultronea, invece; nei casi di rendicontazione sottoscritta anche da soggetto particolarmente qualificato, quale il candidato sindaco.



Nei casi di presentazione di rendiconto da parte di soggetti auto-qualificatisi delegati della lista ma non identificabili, per illeggibilità della relativa sottoscrizione, nei soggetti indicati dal Presidente del Consiglio, il Collegio ha ritenuto necessaria l'acquisizione, da parte di questi ultimi, di dichiarazione attestante le spese sostenute/non sostenute dalla lista, eventualmente facendo proprio il rendiconto inviato con sottoscrizione di apposita dichiarazione, corredata da copia del documento di riconoscimento.

Per le liste, infine, che non hanno fatto pervenire nessuna comunicazione e in relazione alle quali manca anche l'indicazione dei delegati di lista da parte dei Presidenti dei Consigli comunali, il Collegio, in assenza di altri elementi, ha ritenuto di poter individuare, quale unico referente, il candidato sindaco rispettivamente sostenuto o, nel caso di partiti strutturati in organizzazioni nazionali, il relativo rappresentante.

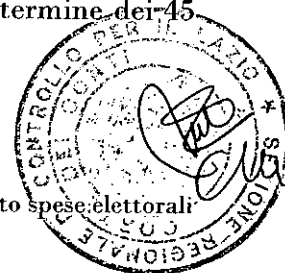
A.4.2 Dichiarazioni negative

Il Collegio ha ritenuto che la mancata produzione nei termini di legge di atti o comunicazioni di altro tipo non costituisca elemento di per sé sufficiente a dare valido fondamento all'avvio immediato di procedure di contestazione propedeutica all'irrogazione di sanzioni.

Siffatta carenza documentale, infatti, non sottende univocamente la mancata compilazione o trasmissione, nei prescritti termini di legge, del rendiconto attestante spese, potendo essere dovuta anche all'alternativa ipotesi di mancata redazione del rendiconto in assenza di spese da dichiarare.

Per tale ragione, il Collegio ha ritenuto opportuno e consentito procedere a verificare le cause dell'omesso inoltro, con accertamenti mirati nei confronti della generalità delle liste formalmente inadempienti all'obbligo di produzione documentale, definite dal medesimo Collegio quali "liste silenti". Ciò anche tenuto conto del diverso peso eventualmente da riservare, anche stando al tenore letterale della legge, all'omessa comunicazione delle spese effettuate ovvero alla mancata formalizzazione di dichiarazioni di assenza di spese, per le quali ultime l'obbligo di inoltro non è neppure previsto in modo espresso.

Ha deliberato altresì, in via preliminare e generale, di considerare ammissibili le dichiarazioni di mancata effettuazione di spese, formalmente acquisite, anche se pervenute oltre il termine dei 45 giorni previsto di cui all'art. 13, comma 7, della legge 96/2012.



Ciò in considerazione del fatto che detto termine si riferisce al mancato deposito dei rendiconti delle spese effettuate, senza ricomprendere l'assenza di rendiconto dovuta alla mancanza di presupposti per la predisposizione dello stesso.

A.4.3 Termine di presentazione dei consuntivi

L'art. 12, comma 1, della legge n. 515/1993 dispone che i consuntivi debbano essere presentati dai rappresentanti delle liste partecipanti alle elezioni entro il termine di 45 giorni, decorrenti dalla data di insediamento del Consiglio comunale.

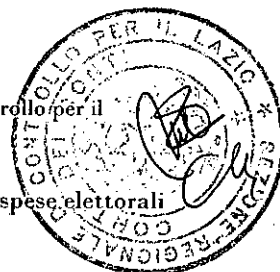
Il formale rispetto di tale termine, astrattamente previsto in funzione del rafforzamento dell'obbligo di presentazione del rendiconto, è stato negativamente condizionato, in concreto, dall'assenza di norme procedurali chiare ed indefectibili per la presentazione, nonché dalle stesse variegate caratteristiche organizzative e tipologiche dei soggetti chiamati ad adempiervi a livello locale.

Il Collegio, di conseguenza, in una prospettiva tesa a privilegiare le finalità sostanziali del controllo rispetto a logiche di formale adempimento, ha ritenuto doveroso avviare la verifica su tutti i rendiconti pervenuti e ha considerato necessario porre in essere un'attività sollecitatoria diretta all'acquisizione, anche tardiva, dei rendiconti per le liste inadempienti.

Sempre sulla base di un principio di prevalenza della sostanza sulla forma, ha deliberato, inoltre, di poter ricorrere all'applicazione della norma sanzionatoria (tra l'altro eccezionale rispetto alle funzioni di controllo tradizionalmente assegnate alla Corte dei conti), esclusivamente a seguito dell'accertamento dell'impossibilità di svolgere la verifica per mancata presentazione di rendiconto o per presentazione di documentazione non avente i requisiti richiesti, nei termini indicati negli atti di messa in mora notificati alle liste interessate.

Alle predette conclusioni il Collegio ha ritenuto di pervenire anche in condivisione dell'orientamento di altre Sezioni⁷ le quali, in via pretoria, hanno adottato soluzioni tendenti ad ammettere la regolarizzazione degli atti in sede istruttoria anche oltre il termine di 45 giorni, e in conformità ai primi indirizzi interpretativi forniti dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti la quale, con

⁷ Vedi Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 66/2014/CSE e Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 167/2015/CSE.



deliberazione n. 24/2013/INPR, ha rimesso all'organo di controllo l'accertamento sui motivi del mancato invio, lasciando pertanto la possibilità di non sanzionare il mero ritardo.

A.4.4 Stato della documentazione e modalità di trasmissione

In assenza di un sistema che disciplini la tenuta della contabilità e i conseguenti obblighi informativi, il Collegio, ai fini dell'ammissibilità della documentazione prodotta, ha ritenuto applicabili le norme in materia di autocertificazione.

Di conseguenza, ai sensi del combinato disposto degli artt. 38 e 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, ha ritenuto che le dichiarazioni prodotte devono essere sottoscritte, in originale, dal rappresentante come sopra identificato e presentate unitamente a copia fotostatica (non necessariamente autenticata) di un documento di identità del sottoscrittore.

In ordine alla modalità di produzione, le norme prevedono che gli atti possano essere inviati anche per via telematica, subordinandone in questo caso la validità all'osservanza delle previsioni di cui all'art. 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82⁸.

Eventuali irregolarità sono state considerate dal Collegio sanabili anche successivamente alla presentazione del rendiconto, purché le integrazioni documentali forniscano sufficienti elementi probativi dell'identità e della qualificazione del sottoscrittore della dichiarazione.

In questa direzione ha ritenuto di poter acquisire, a seguito delle interlocuzioni istruttorie, dichiarazioni sottoscritte in originale in sostituzione delle copie corrispondenti e di consentire la regolarizzazione della documentazione prodotta in copia semplice con la successiva trasmissione degli atti in originale o in copia autenticata.

È stata, inoltre, considerata possibile e tempestiva la produzione del rendiconto avvenuta tramite il Presidente del Consiglio comunale il quale, ricevuta la documentazione nei termini di legge, ha provveduto all'invio agli Uffici della Sezione mediante posta elettronica certificata.

⁸ Ai sensi dell'art. 65, comma 1, lett. c bis, "Sono considerate valide le dichiarazioni trasmesse mediante la propria casella di posta elettronica certificata purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica secondo modalità definite con regole tecniche adottate ai sensi dell'art. 71, e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato".



Sebbene tale modalità di inoltro sia da ritenere sostituita dalla presentazione diretta del rendiconto al Collegio, tuttavia le esigenze sostanziali del controllo, come sopra rappresentate, hanno indotto a ritenerla ugualmente valida, anche per l'affidabilità del tramite istituzionale coinvolto.

A.4.4.1 Entrate

Il Collegio, in via preliminare, ha stabilito che non può considerarsi sufficiente, ai fini del controllo, la produzione di documentazione genericamente attestante spese, risultando necessario che le stesse siano correttamente esposte in un documento contabile avente i requisiti minimi di chiarezza e completezza propri di un rendiconto, riportante anche le fonti di finanziamento.

Ha poi deciso che le verifiche sulle entrate, in ossequio alle finalità del controllo, devono essere rivolte ad assicurare la conoscenza dei mezzi finanziari impiegati nella campagna elettorale a copertura delle relative spese, così soddisfacendo esigenze conoscitive strumentali alla prevenzione ed al contrasto di fenomeni di corruzione⁹. A tale conclusione è pervenuto in presenza di una disciplina scarna, che non prevede uno specifico obbligo di allegazione di documentazione di supporto né un'individuazione tipologica delle entrate (come avviene per le spese) né, ancora, dispone alcunché in materia di custodia e movimentazione in conti correnti dedicati previsti, invece, per le spese dei singoli candidati.

Di conseguenza il Collegio ha ritenuto necessario riscontrare in atti l'indicazione di entrate di importo pari alle spese dichiarate e repute ammissibili in quanto regolari.

Qualora l'importo delle entrate utilizzate a copertura abbia entità superiore alle spese ammissibili, con conseguente disponibilità di risorse ulteriori non tracciate nell'uso, il Collegio ha ritenuto necessario disporre, in via istruttoria, accertamenti mirati specifici, al fine di verificare l'eventuale contrasto del rendiconto, per la parte in esame, con le esigenze di trasparenza sottese al presente controllo.

Nel caso, invece, di entrate di importo inferiore alle spese, il Collegio ha deliberato di ritenere irregolare il rendiconto, rinviando al caso concreto la valutazione in ordine all'applicabilità delle sanzioni previste per tale fattispecie dall'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.

⁹ In questo senso si è espressa la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 24/SEZAUT/2013/INPR.



In via generale sono da ritenere ammesse sia entrate derivanti da fonti c.d. interne, corrisposte dal partito o movimento di appartenenza, sia risorse provenienti da fonti c.d. esterne, cioè derivanti da contribuzioni erogate da soggetti terzi.

Diversa, nelle due categorie di entrate, ad avviso del Collegio, è la documentazione da produrre a corredo del rendiconto, dovendo essere identificabili nella provenienza con un principio di prova di tracciabilità esclusivamente le fonti di finanziamento esterne.

Per le fonti interne, infatti, il Collegio ha inteso accedere all'orientamento giurisprudenziale (Cassazione sent. n. 1352 del 18 febbraio 1999) per il quale, trattandosi di risorse proprie, non vi è luogo a controllo, bastando la dichiarazione di finanziamento con mezzi propri, da corroborare solo in caso di perplessità con eventuali conferme presso gli Organi di tesoreria dei Partiti finanziatori.

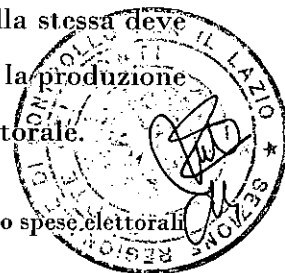
Tali risorse sono comunque assoggettate al separato controllo previsto per i bilanci dei Partiti (nei quali sono da iscrivere), ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 149/2013, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 13/2014, che ha istituito la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici.

Sul punto il Collegio ha deciso di inoltrare il referto conclusivo a detta Commissione, con evidenziazione dei casi di utilizzo di fonti interne per il finanziamento della campagna elettorale comunale per gli accertamenti.

Nel caso di contribuzioni volontarie di sostenitori, il Collegio ha ritenuto necessario acquisire elenco nominativo degli stessi, corredato da copie delle ricevute rilasciate all'atto della raccolta dei fondi.

Anche per i finanziamenti consistenti in liberalità, singolarmente di modico valore, raccolte in forma diretta in occasione di manifestazioni politiche, l'indicazione dell'ammontare complessivo delle risorse e dei dati storici dell'evento deve essere comunque integrata con la dimostrazione della relativa tracciabilità attraverso la produzione delle ricevute di versamento o dell'estratto conto bancario, intestato alla lista e riferibile anche temporalmente al periodo della campagna elettorale, dal quale, attraverso la movimentazione dei fondi, risulti comprovata la provenienza e la destinazione dei contributi alla campagna elettorale.

Anche nel caso di contributi personali del presentatore della lista o del candidato della stessa deve esserne dimostrata la tracciabilità, attraverso l'atto che ne documenti il versamento o la produzione di estratto conto che ne comprovino la provenienza e la riferibilità alla campagna elettorale.



Il Collegio ha invece ritenuto inammissibile, a fini di copertura, l'indicazione di "debiti verso i fornitori", la quale costituisce una voce iscritta in parte attiva al fine di calcolare l'utile di esercizio nei bilanci economici, ma non soddisfa le esigenze informative proprie del presente controllo, rispetto alle quali, anzi, appare sostanzialmente elusiva.

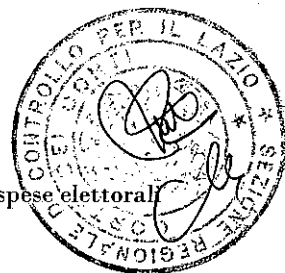
A.4.4.2 Spese

Per quanto concerne le spese, il Collegio ha deliberato di verificare:

- che le medesime corrispondano singolarmente alle tipologie 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, la natura e la destinazione;
- 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 fissato dalle norme per ciascun Comune.

Le spese ammissibili, come definite dall'art. 11, comma 1, della legge n. 515/1993, così come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96, sono quelle *relative*:

- alla produzione, all'acquisto o all'affitto di materiali e di mezzi per la propaganda;*
- 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;*
- all'organizzazione di manifestazioni di propaganda, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche di carattere sociale, culturale e sportivo;*
- 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;*
- al personale utilizzato e ad ogni prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale.*



Per dette spese deve essere dimostrato, attraverso la documentazione di supporto (scontrini e/o fatture), il collegamento con la campagna elettorale sia dal punto di vista qualitativo (tipologia di prestazioni remunerate) che dal punto di vista temporale.

Secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 11 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, "*Le spese relative ai locali per le sedi elettorali, quelle di viaggio e soggiorno, telefoniche e postali, nonché gli oneri passivi, sono calcolate in misura forfettaria, in percentuale fissa del 30 per cento dell'ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate*".

Nel silenzio della legge circa la corretta individuazione della base di computo di tali spese, il Collegio ha ritenuto di non discostarsi da precedente orientamento, assunto anche da Collegi di altre Sezioni¹⁰, 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.

Trattasi di spese generali, aventi carattere strumentale all'organizzazione della campagna elettorale, le quali subiscono variazioni di segno direttamente proporzionale rispetto a quelle tracciabili in via autonoma.

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 del rispetto dei limiti generali e dell'irregolarità nell'impiego della quota di risorse alle stesse destinate.

A.4.5 Conclusione delle verifiche e referto di controllo.

In conformità alle indicazioni della Sezione Autonomie circa la genetica natura referente ed ausiliaria della funzione svolta, il Collegio ha convenuto di formalizzare gli esiti e le conclusioni del controllo nella presente deliberazione collegiale, strutturata in forma di relazione, il cui destinatario istituzionale è stato individuato in ciascun Consiglio comunale interessato al rinnovo.

¹⁰ Vedi deliberazione n. 63/2014/CSE del Collegio di controllo costituito presso la Sezione Piemonte per la tornata elettorale amministrativa 2013.



Di conseguenza la presente deliberazione è inviata ai Presidenti dei Consigli comunali interessati per il successivo inoltro ai diversi soggetti politici, nonché al fine di curarne la diffusione generale a livello territoriale mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente.



**B) PARTE SPECIALE: le spese inerenti alla
campagna elettorale 2015 presso il Comune di
ALBANO LAZIALE (RM)**

DATI GENERALI

Elettori: 32.064

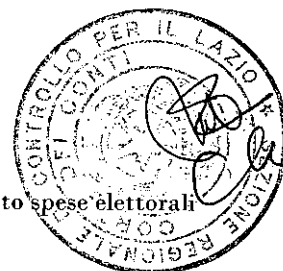
Liste elettorali: n. 34

Limite di spesa per lista: € 32.064

Limite generale comunale: € 1.058.112

Spese complessivamente dichiarate: € 2.239,61

Data di insediamento del Consiglio Comunale: 9 luglio 2015.



B.1 ATTIVITÀ ISTRUTTORIA E SINTESI DELLE CONCLUSIONI

L'attività di controllo – improntata secondo la prassi già consolidata presso i Collegi elettorali di questa Sezione – ha avuto concreto avvio con l'inoltro al Presidente del Consiglio Comunale di Albano Laziale di apposita nota (n.4152 in data 23 maggio 2016) finalizzata ad acquisire informazioni di carattere generale, reputate di rilievo per l'istruttoria (data di insediamento del Consiglio comunale, elenco dei partiti, movimenti e liste partecipanti alle elezioni nonché generalità dei rispettivi rappresentanti, laddove conosciute).

A tale data, risultavano già acquisite in atti comunicazioni spontaneamente e direttamente inoltrate per il controllo da parte di sole n. 3 liste, di seguito indicate:

- 1) FORZA ITALIA (protocollata con il n. 4946 del 22 luglio 2015);
- 2) FRATELLI D'ITALIA – ALLEANZA NAZIONALE (protocollata con il n. 3722 del 13 luglio 2015);
- 3) CENTRO DEMOCRATICO (protocollata n. 3961 del 6 agosto 2015).

A seguito dell'avviata interlocuzione, il Presidente del Consiglio Comunale, con nota di riscontro n. 4404 dell'8 giugno 2016) comunicava l'avvenuto insediamento del Consiglio Comunale in data 9 luglio 2015. Trasmetteva, inoltre l'elenco delle compagini politiche partecipanti alla campagna elettorale comunale e quello dei relativi rappresentanti. Agli atti, poi, venivano uniti rendiconti e documentazione di supporto non pertinenti, in quanto riferibili con chiarezza alle spese sostenute dai singoli candidati.

In considerazione di quanto sopra, il Collegio decideva di segnalare l'esigenza di approfondimenti istruttori al Presidente del Consiglio Comunale con richiesta di collaborazione istituzionale volta a recapitare i solleciti di rito, con modalità idonee a tracciarne gli avvenuti inoltro e ricezione, ai responsabili di lista interessati, dei quali in molti casi era possibile rinvenire in atti solo il nominativo.

I detti responsabili, in mancanza di altri elementi, peraltro, venivano individuati d'ufficio nelle figure dei capolista, desumibili dai nominativi completi dei candidati fatti pervenire agli atti dal Comune.



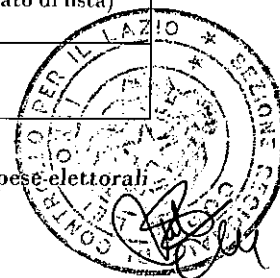
Nell'ambito di tale attività, è stato possibile rilevare come fra le 34 liste partecipanti alla campagna, figurino anche una lista di coalizione composta da n. 2 movimenti popolari.

In esito all'attività istruttoria, i soggetti politici interessati hanno prodotto documentazione. Il Collegio ha potuto, perciò, vagliarne i contenuti e promuovere i regolarizzi formali e le integrazioni documentali reputate necessarie agli accertamenti di competenza.

La situazione emersa in atti è la seguente :

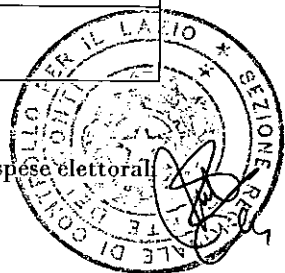
LISTE PARTECIPANTI ALLA CAMPAGNA DI ALBANO LAZIALE			
N.	Denominazione	Spese	Rappresentanti della lista
1	PARTITO DEMOCRATICO	NO	Anna Di Baldo (capolista)
2	INSIEME per Nicola Marini Sindaco	NO	Aldo Oraccini (Capolista)
3	LISTA RIFORMISTA LR	NO	Vincenzo Rovere (Capolista)
4	PARTITO SOCIALISTA ITALIANO	NO	Colantonio Carlo (Capolista)
5	CENTRO DEMOCRATICO	NO	Nicola Benedetto- Roberto Capelli (rappresentante nazionale)
6	RIFONDAZIONE COMUNISTA- PARTITO COMUNISTI D'ITALIA	NO	Salvatore Tedone (Capolista)
7	SINISTRA ECOLOGIA E LIBERTA'	NO	Claudio Fiorani (Capolista)
8	MOVIMENTO AURORA	NO	Carlo Marroni (Capolista)
9	FORZA ITALIA	SI	Maria Rosaria Rossi- Alfredo Messina (rappresentanti nazionali) Roberto Di Lauro (delegato di lista)
10	FRATELLI D'ITALIA- ALLEANZA NAZIONALE	SI	Marco Renzi (segretario amministrativo provinciale) Roberto Cuccioletta (delegato di lista)
11	AREA DEMOCRATICA	NO	Romeo Giorgi (Capolista)

Città di Albano Laziale prot. n. 10972 del 02-03-2017 arrivo Cat.12 Cl. 3



12	LISTA PATTO POPOLARE	NO	Anderlucci Marco (Capolista)
13	AMO ALBANO	NO	Massimiliano Cosci (mandatario lista)
14	ALBANO CECCHINA PAVONA	NO	Benedetti Dario - Benedetti Marco (firmatari lista)
15	SOLIDARIETA' TRASPARENZA LEGALITA'	NO	Nabil Casabggi (Capolista)
16	RETE DEI CITTADINI	NO	Andreacchio Rosa Maria (Capolista)
17	REAZIONE CIVICA	NO	Sara Renzi (Capolista)
18	GIORGIO BATTISTELLI SINDACO	NO	Squadrito Santo (Capolista)
19	CENTRO SINISTRA E' DEI CITTADINI	NO	Guglielmo Marco (Capolista)
20	ALBANO BENE COMUNE	NO	Adolfo Di Balsamo (Capolista)
21	LIBERTA' E' PARTECIPAZIONE	NO	Marco Alteri (Capolista)
22	FABRICA ALBANO	NO	Antonio Pepe (Capolista)
23	FARE PAVONA -CECCHINA	NO	Giulia Sanna (Capolista)
24	MOVIMENTO CINQUE STELLE	NO	Pier Emiliano Bombardieri (Delegati)
25	NOI CON SALVINI	NO	Michela Masi (Delegata) Silvestroni Marco (candidato sindaco)
26	IL CIGNO	NO	Cuccioletta Carlo (Delegato) -Silvestroni Marco (candidato sindaco)
27	MOVIMENTO NUOVA ERA - ALBANO PER SILVESTRONI	NO	Marco Chiandussi (delegato) - Silvestroni Marco (candidato sindaco)
28	PAVONA	NO	Guerrino Dezzi (Delegato) - Silvestroni Marco (candidato sindaco)
29	CARABELLA SINDACO (coalizione di due liste No alla discarica - Né destra né sinistra)	NO	Massimiliano Cosci (mandatario di lista)
30	MOVIMENTO CIVICO POPOLARE	NO	Francesca Puliti (Capolista)
31	FABIO GINESTRA	NO	Marcella Mattei (Capolista) - Roberto Tosi - (Delegato)
32	NUOVO CENTRO DESTRA	NO	Rosa Durante (Delegata)

Città di Albano Laziale prot. n. 10972 del 02-03-2017 arrivo Cat.12 Cl. 3



33	RIGENERARE LA DEMOCRAZIA PPE	NO	Concetta Arlistico (Capolista)
34	FORZA NUOVA	NO	Alessia Augello (Capolista)

Fonte: Elaborazione Corte conti - Collegio spese elettorali Comuni Laziali 2015

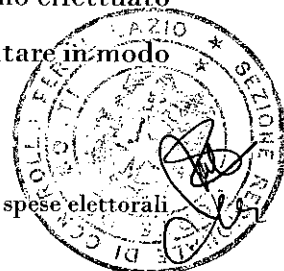
In tutte le fattispecie all'esame, l'attenzione è stata prioritariamente rivolta all'accertamento della validità delle dichiarazioni rese, sotto il duplice profilo della conformità a legge delle modalità di perfezionamento ed inoltre e della provenienza da persona fisica legittimata a rappresentare la compagine politica ai fini del controllo.

Con riguardo a questo specifico aspetto, nel richiamare gli orientamenti esposti nella parte generale, giova qui sottolineare che sono state considerate valide le dichiarazioni, con annesso documento di identità personale, rese da persone fisiche qualificantesi come referenti delle liste interessate e individuabili come tali alla stregua delle indicazioni ufficiali fornite dal Presidente del Consiglio Comunale, ovvero collegate alla lista in modo sufficientemente certo in quanto candidati, esponenti politici nazionali del partito di riferimento, titolari di uffici o cariche di tesoriere e similari nell'ambito del singolo movimento.

Come agevolmente evidenziabile dal report riassuntivo sopra esposto, la quasi totalità delle liste partecipanti alle elezioni - ben 32 su 34 - ha prodotto dichiarazioni attestanti che nessuna spesa è stata sostenuta per la campagna elettorale e che, pertanto, a tal fine non sono state utilizzate risorse di qualsivoglia provenienza (cc.dd. dichiarazioni negative). Fanno eccezione le sole liste FORZA ITALIA e FRATELLI D'ITALIA-ALLEANZA NAZIONALE che hanno presentato la documentazione inerente alle spese sostenute per la campagna elettorale ed alle connesse fonti di finanziamento, anche se di importo irrisorio.

Il fatto che la quasi totalità delle liste abbia sostenuto la campagna senza effettuare spese, per quanto formalmente corretto (attese le dichiarazioni espresse sotto la personale responsabilità dei relativi rappresentanti), costituisce elemento meritevole di segnalazione, che andrebbe tenuto presente nel riconsiderare la disciplina della materia e l'idoneità degli strumenti disponibili a garantire la piena tutela dei valori di riferimento.

Quanto sopra non esclude che il candidato sindaco o i singoli aspiranti consiglieri abbiano effettuato propaganda onerosa per sostenere la propria candidatura, effettuando spese da rendicontare in modo



autonomo e separato rispetto alle spese di lista, da assoggettare a controllo da parte degli appositi collegi istituiti ed operanti presso la Corte d'Appello.

B.1.1. LISTE SENZA SPESE

L'istruttoria, che ha comportato le risultanze sopra esposte e cioè l'individuazione delle n. 32 liste con dichiarazioni di assenza di spese, ha evidenziato alcune peculiarità meritevoli di evidenziazione.

Parte degli atti erano stati inoltrati, infatti, con modalità inidonee a dare efficacia probatoria legale della provenienza da parte del dichiarante, trattandosi di copie trasmesse con posta elettronica certificata, ma non munite in sé di firma digitale come desumibile dalle vigenti norme del codice dell'amministrazione digitale (circ. RGS n.3/2014). Il Collegio ha chiesto la regolarizzazione degli atti stessi in originale, anche digitale, o in copia autenticata.

E' presente, inoltre, una lista di coalizione costituita da due movimenti, ciascuno dei quali ha prodotto una propria dichiarazione negativa.

Restano assorbiti dagli orientamenti sostanziali esposti nella parte generale del presente referto i rilievi che le esposte circostanze potrebbero determinare circa la intempestività della produzione delle dette dichiarazioni, per violazione del termine di 45 giorni all'uopo fissato dal legislatore.

B.1.2. LISTE CON SPESE

Con riguardo alle uniche due liste che hanno dichiarato di aver sostenuto spese, il Collegio, dà di seguito conto in maggior dettaglio degli esiti del controllo.



1 FORZA ITALIA

Rappresentante/i della lista per la rendicontazione: Mariarosaria Rossi –Alfredo MESSINA (Commissari Amministratori Nazionali) –; Roberto Di Lauro (delegati locali).

SPESE

Importo accertato: € 155,49 (€€ 119,61 + € 35, 88- 30% *a forfait* dell'ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate *ex art. 11, comma 2, della legge 10/12/1993, n. 515*).

Tipologia: Stampa, distribuzione e raccolta dei moduli, autenticazione delle firme per la presentazione delle liste elettorali.

Documentazione giustificativa: Si

FONTI DI FINANZIAMENTO

Importo accertato: € 119,61

Tipologia: – fondi propri del Partito.

Documentazione di tracciabilità: Si

Produzione e stato degli atti iniziali

In data 21 luglio 2015 è pervenuta agli uffici di questo Collegio una nota, contenente informazioni anche per l'altro Comune interessato al presente controllo, con la quale il Commissario Straordinario del partito, Sen. Mariarosaria Rossi, ha trasmesso copia del rendiconto delle spese sostenute dal Movimento, per un importo complessivo pari a euro 155,49, di cui euro 35, 88 quale importo percentuale calcolato *a forfait* delle spese ammissibili e documentate, *ex art. 11, comma 2 della legge n. 515/1993*.

Al rendiconto veniva allegata, quale documentazione giustificativa delle spese, per l'importo di euro 119,61, copia di fattura prodotta da studio notarile per rilascio procura speciale conferita per la presentazione di candidature e liste per le elezioni del Comune di Albano Laziale del 31 maggio 2015. Per quanto concerne le fonti di copertura, venivano indicati debiti verso fornitori per un importo pari a quello delle spese documentate.



La documentazione acquisita agli atti si presentava, pertanto, carente di elementi informativi circa la tracciabilità nella provenienza delle fonti di copertura delle spese dichiarate con necessità di integrazione con apposita attestazione riportante l'indicazione delle risorse utilizzate per l'effettivo pagamento successivo dei debiti verso fornitori.

Detta documentazione risultava, altresì, prodotta anche per il tramite degli uffici comunali di Albano. La medesima è stata integrata dal Commissario Nazionale subentrante sen. Alfredo Messina (nota acquisita al prot. 4946 del 22 luglio 2016), che ha chiarito come le spese sostenute sono state finanziate con l'utilizzo dei fondi spettanti al Movimento a titolo di destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (ex art. 12 della legge n.149/2013), erogati nel settembre 2015.

E' stata acquisita agli atti in data 3 gennaio 2017 nota del responsabile locale della lista, sig. Roberto Di Lauro, contenente dichiarazione negativa di assenza di ulteriori spese. Detta dichiarazione è stata acquisita ed inoltrata con posta elettronica certificata per il tramite del responsabile del Partito di riferimento.

Valutazioni conclusive.

Il rendiconto, in quanto sottoscritto da soggetto che riveste una carica ufficiale nel partito, è da ritenere legittimamente prodotto.

Lo stesso risulta correttamente impostato quale documento contabile comprensivo dell'indicazione delle spese sostenute e delle fonti di finanziamento utilizzate.

Le dichiarazioni integrative, ufficialmente rese in istruttoria e delle quali il Collegio prende atto, consentono di superare i dubbi emersi in ordine alle fonti di finanziamento utilizzate.

Il Collegio, in ossequio ad orientamenti giurisprudenziali consolidati e stanti le diverse forme di controllo sui bilanci dei Partiti, ha ritenuto sufficiente la dichiarazione circa l'utilizzo di fonti di finanziamento interne, che va comunque segnalata alla Commissione ex art. 9, della legge n. 96/2012.

Le spese dichiarate sono documentate da idoneo giustificativo e risultano regolari quanto a limiti e finalità di legge.

Non risultano effettuate altre spese a livello locale.



2 FRATELLI D'ITALIA –ALLEANZA NAZIONALE

Rappresentante/i della lista per la rendicontazione: Marco Renzi (Segretario amministrativo del Partito per la Provincia di Roma); Roberto Cuccioletta (delegato locale).

SPESE

Importo accertato: € 2.120,00

Tipologia: manifestazioni di propaganda (striscioni, bandiere, manifesti, affitto sala)

Documentazione giustificativa: Si

FONTI DI FINANZIAMENTO

Importo accertato: € 2.120,00

Tipologia: fondi propri del Partito.

Documentazione di tracciabilità: Si

Produzione e stato degli atti iniziali

Con nota del 13 luglio 2015, acquisita a protocollo in pari data con il n. 3722, è stata inoltrata agli uffici di questo Collegio rendicontazione in originale a firma illeggibile proveniente dal Segretario amministrativo del Partito di riferimento.

Detta nota conteneva l'indicazione di spese sostenute per la campagna elettorale presso il Comune di Albano Laziale pari a € 2.120,00 con annessa documentazione probativa di supporto.

La documentazione acquisita agli atti si presentava carente di elementi informativi circa la tracciabilità nella provenienza delle fonti di copertura delle spese dichiarate.

Con una pluralità di note successive, acquisite su sollecitazione del Collegio, la documentazione stessa veniva integrata con la dichiarazione espressa delle generalità del dichiarante, nonché con l'indicazione della natura delle entrate utilizzate per il finanziamento della campagna (contributi derivanti dalla campagna di tesseramento del Partito).

Agli atti è stata, altresì, inoltrata dichiarazione integrativa del delegato locale di Lista, attestante l'assenza di ulteriori spese.



Valutazioni conclusive.

Il rendiconto, in quanto sottoscritto da soggetto che riveste una carica ufficiale nel partito, è da ritenere legittimamente prodotto.

Lo stesso è corretto quanto all'indicazione e documentazione delle spese.

Le dichiarazioni integrative, ufficialmente rese in istruttoria e delle quali il Collegio prende atto, consentono di superare le carenze informative iniziali in ordine alle fonti di finanziamento utilizzate, consistenti in fondi del Partito.

Il Collegio, in ossequio ad orientamenti giurisprudenziali consolidati e stanti le diverse forme di controllo sui bilanci dei Partiti, ha ritenuto sufficiente la dichiarazione circa l'utilizzo di fonti di finanziamento interne, che va comunque segnalata alla Commissione ex art. 9, della legge n. 96/2012.

Le spese dichiarate sono documentate da idoneo giustificativo e risultano regolari quanto a limiti e finalità di legge.

Non risultano effettuate altre spese a livello locale.



C APPENDICE: LE NORME DI RIFERIMENTO

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 30.000 abitanti¹¹, *“le spese per la campagna elettorale di ciascun partito, movimento o lista che partecipa all'elezione, 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 ammissibili

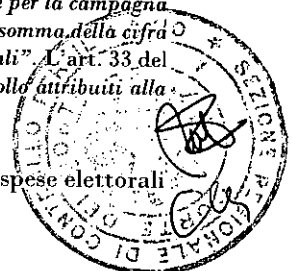
Art. 11 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, così come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96 -

“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;*

¹¹ 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 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.” L'art. 33 del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 ha elevato ai Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, *“gli obblighi di controllo attribuiti alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti”*;



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. 361¹², 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.”

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. 96¹³ e successivamente modificato dall'art. 14 bis del D. L. n. 149/2013¹⁴

“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 sui rendiconti

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

¹² 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”.

¹³ 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”.

¹⁴ 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.”



“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 dei consuntivi 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 Corte dei conti il compito di applicare una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 500.000¹⁵.”

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.”

¹⁵In 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 introdotta una specifica disposizione.

