



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

**IL COLLEGIO DI CONTROLLO SULLE SPESE ELETTORALI PRESSO LA
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA, PER LE
ELEZIONI AMMINISTRATIVE 2018**

Vista la legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante disposizioni sulla disciplina delle campagne elettorali alla Camera e al Senato;

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, 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;

visto l’art. 33, comma 3, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 (convertito in legge 11 agosto 2014, n. 116), che ha successivamente modificato l’art. 13, comma 6, della citata legge 6 luglio 2012, n. 96, intestando alle 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 il regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n.14 del 16 giugno 2000, come modificato

dalle deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008; viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte di conti n. 24/SEZ.AUT/2013/INPR e n. 12/SEZ.AUT/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. 280/2018/CONTR del 26 novembre 2018 del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana, con il quale è stato costituito questo Collegio di controllo sulle spese sostenute in occasione delle elezioni, tenutesi nel territorio della Regione siciliana nel 2018, per il rinnovo dei consigli comunali; vista la delibera n. 14/2019/CSE del 10 gennaio 2019, con la quale questo Collegio si è insediato ed ha avviato l'attività istruttoria; esaminata la documentazione pervenuta in esito all'attività istruttoria; considerato che l'art. 33, comma 3, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 (convertito in legge 11 agosto 2014, n. 116), ha modificato l'art. 13, comma 6, della citata legge 6 luglio 2012, n. 96, limitando la verifica della conformità a 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, anziché a quelli con 15.000 abitanti, come previsto dalla precedente formulazione della norma;

DELIBERA

di approvare l'unito referto sull'esito dei controlli eseguiti sulle spese elettorali e relative fonti di finanziamento, rendicontate dalle formazioni politiche che hanno preso parte alle consultazioni elettorali in data 10 giugno 2018, per il rinnovo degli Organi elettivi nei Comuni di Acireale (CT), Adrano (CT), Catania, Licata (AG), Messina, Modica (RG), Ragusa, Partinico (PA), Siracusa, Trapani.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, per debita conoscenza, al Consiglio comunale di Acireale (CT), Adrano (CT), Catania, Licata (AG), Messina, Modica (RG),

Ragusa, Partinico (PA), Siracusa, Trapani, nella persona del Presidente *pro-tempore*, con invito a volerne curare la comunicazione ai delegati di lista e la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente.

Ne dispone, altresì, la trasmissione all'Assessore regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, nonché al Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso, in Palermo, nella camera di consiglio dell'11 ottobre 2019

I componenti del Collegio di controllo

Cons. Luciano Abbonato

Cons. Ignazio Tozzo

Il Presidente del Collegio
Cons. Adriana La Porta

Depositata in Segreteria il

CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DI CONTROLLO

**SULLE SPESE ELETTORALI PRESSO LA
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA**

**REFERTO SUI CONTI CONSUNTIVI, RELATIVI ALLE SPESE
PER LA CAMPAGNA ELETTORALE ED ALLE CORRELATE FONTI DI
FINANZIAMENTO DELLE FORMAZIONI POLITICHE CHE HANNO
PARTECIPATO ALLE CONSULTAZIONI ELETTORALI IN DATA 10
GIUGNO 2018, 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)*

Componenti:

Cons. Adriana La Porta

Cons. Luciano Abbonato

Cons. Ignazio Tozzo

Hanno collaborato alla redazione del presente referto:

dott.ssa Maria Manganaro

dott.ssa Patrizia Geraci

INDICE

PREMESSA	7
PARTE GENERALE	9
Quadro normativo di riferimento	9
Profili metodologici e operativi del controllo svolto	12
L'istituzione del Collegio e l'impostazione del controllo	16
Considerazioni conclusive	18
PARTE SPECIALE	19
Comune di Acireale	20
Comune di Adrano	23
Comune di Catania	26
Comune di Licata	30
Comune di Messina	33
Comune di Modica	41
Comune di Ragusa	44
Comune di Partinico	49

Comune di Siracusa	53
Comune di Trapani	60
Valutazioni conclusive	66

PREMESSA

Il presente referto espone gli esiti del controllo sulle spese sostenute per la campagna elettorale, relativa alle consultazioni amministrative in data 10 giugno 2018, eseguito dal Collegio istituito presso la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, ai sensi dei commi 6 lett. c) e 7 dell'art. 13 della legge n. 96 del 6 luglio 2012.

La legge n. 96 del 2012, 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*”, così come successivamente modificata dal comma 3 dell'art. 33 del decreto legge n. 91 del 24 giugno 2014 (convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116), ha innovato la disciplina in materia di rimborsi delle spese elettorali ai partiti, di obblighi dei movimenti politici e dei singoli candidati e di controlli da parte dei vari organi preposti.

Per quanto di specifico interesse nell'ambito del presente referto, l'art. 13 della legge citata fissa limiti massimi alle spese elettorali dei candidati e di tutti i soggetti politici che partecipano alle elezioni comunali e dispone l'obbligo di rendicontazione delle spese sostenute per la campagna elettorale, introducendo un controllo qualificato limitato ai comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti.

Le attribuzioni previste dalla legge presentano caratteri di analogia rispetto ai controlli già da tempo intestati alla Corte dei conti in materia di spese per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, disciplinati dall'art. 12, comma 3, della legge n. 515 del 10 dicembre 1993.

La legge n. 96 del 2012, nel richiamare l'applicazione degli obblighi di trasparenza e di rendicontazione previsti per le campagne inerenti alle elezioni politiche, ha fissato *ex novo* dei limiti alle spese elettorali per il rinnovo dei consigli degli enti locali, 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 candidati.

La normativa opera, pertanto, una netta separazione tra l'obbligo di rendicontazione della formazione politica e quello del singolo candidato, affidando i relativi controlli a due organi distinti.

Va precisato, infatti, che il controllo sui rendiconti presentati dalle formazioni politiche che hanno partecipato alla campagna elettorale è affidato dalla legge ad un apposito Collegio di tre magistrati della Corte dei conti¹, istituito presso ciascuna Sezione regionale di controllo; la verifica dei rendiconti presentati dai singoli candidati, invece, è affidata dalla legge alla Corte di Appello del capoluogo di regione ed è esercitata da un apposito “Collegio regionale di garanzia elettorale”.

Più in particolare, il comma 6 dell’art. 13 della legge n. 96 del 2012 rinvia alle seguenti disposizioni della legge n. 515 del 1993:

- art. 7, *Limiti e pubblicità delle spese elettorali dei candidati*, commi 2, 3, 4, 6, 7 e 8;
- art. 11, *Tipologia delle spese elettorali*;
- art. 12, *Pubblicità e controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati*, commi 1 e 2, comma 3 primo e secondo periodo, commi 3-bis e 4;
- art.13, *Collegio regionale di garanzia elettorale*;
- art.14, *Pubblicità e controllo delle spese elettorali dei candidati*;
- art. 15, *Sanzioni*, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, primo periodo del comma 11, comma 15, primo periodo del comma 16, e comma 19.

Il presente referto, redatto ai sensi del comma 6 dell’art. 13 della legge n. 96 del 2012 e dell’art. 12 della legge n. 515 del 1993, si compone di una parte generale e di una parte speciale; nella prima, sono illustrate le tematiche relative all’applicazione della normativa e gli indirizzi operativi seguiti dal Collegio nello svolgimento dell’attività di verifica, mentre nella seconda vengono sinteticamente descritti, per ciascuna entità controllata, i contenuti dei rendiconti presentati, le eventuali irregolarità riscontrate e le valutazioni in ordine all’esito del controllo eseguito.

¹ Omologhi a quelli previsti dall’art. 12, comma 2, della legge, n. 515/1993, per le elezioni di Camera e Senato della Repubblica.

PARTE GENERALE

Quadro normativo di riferimento

Nel contesto normativo delineato dalla legge n. 96 del 6 luglio 2012, che prevede la riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti, disposizioni specifiche sono dedicate alle elezioni politiche per il rinnovo delle cariche di Sindaco e di Consigliere delle Amministrazioni comunali con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

Le disposizioni principali che interessano ai fini del controllo riguardano i seguenti profili:

-Limiti massimi delle spese elettorali dei partiti, movimenti o liste (art. 13, comma 5)

“Nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, 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 (art. 11 della legge n. 515/93, così come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge n.96/2012)

“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.²

- Rendicontazione delle spese elettorali (art. 12, comma 1, della legge n.515/93 così come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge n.96/2012 e successivamente modificato dall'art. 14 bis del D. L. n. 149/2013)

“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 periodo e comma 3 bis, della legge n.515/93 così come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge n.96/2012)

“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

² Il comma seguente (terzo) prevede che: “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. 361, 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.” Il testo dell'art. 95 D.P.R. n.361/1957 è il seguente: “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”.

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 n. 96/2012, come modificato dall’art.14 bis del d.l.28 dicembre 2013, n.149, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n.13; art. 15, commi 15, 16 e 19, della legge n.515/93, così come richiamato dall’art. 13, comma 6, della legge n.96/2012)

(Art.13): “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 500.000.”

(Art. 15): “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.”

Profili metodologici e operativi del controllo svolto

L'attività attribuita dalla legge al Collegio si esplica nella forma del controllo successivo di regolarità su rendiconti, limitati alle spese relative alla campagna elettorale e alle risorse che ne finanziano lo svolgimento; è volta alla verifica della conformità alla legge delle spese sostenute e della regolarità della documentazione prodotta a loro giustificazione. Gli esiti dell'accertamento hanno natura dichiarativa e, laddove ne ricorrano i presupposti, di condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria.

Va sottolineato che il nuovo controllo non riguarda l'erogazione di fondi pubblici, bensì la regolarità dell'attività gestionale svolta da soggetti privati, con eventuale erogazione di sanzione, non avente finalità di recupero.

Il controllo assegnato al Collegio istituito presso la Sezione regionale di controllo è finalizzato ad accertare:

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

Oggetto dell'attività di controllo è, dunque, il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle connesse 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 del 2012, non possono superare la somma risultante dal prodotto dell'importo di euro 1 per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali comunali.

Secondo quanto precisato dalla Sezione delle Autonomie, tale controllo accerta, *"in base alla tipologia delle spese elettorali ammissibili indicate ai commi 1 e 2 art. 11 legge 515 del 1993, la sussistenza di una connessione diretta o indiretta della spesa con le finalità elettorali, secondo un principio di inerenza e congruità anche sotto il profilo temporale"*.

L'attività istruttoria di questo Collegio di controllo, insediatosi con deliberazione n. 14/2019/CSE del 10 gennaio 2019, si è preliminarmente concretizzata nell'individuazione dei

soggetti tenuti alla rendicontazione e nell'acquisizione dei consuntivi. Successive richieste istruttorie di informazioni e chiarimenti integrativi sono state rivolte direttamente alle formazioni politiche interessate, laddove sono state riscontrate carenze documentali.

Dell'istruttoria svolta e delle caratteristiche della rendicontazione delle spese il Collegio ha inteso darne conto, oltre che in questa parte, nella parte speciale dedicata al controllo espletato sui singoli conti delle liste presenti nella campagna elettorale dei comuni interessati, evidenziandone le eventuali criticità e le valutazioni specifiche.

I soggetti passivi e il termine per la presentazione del rendiconto

I rappresentanti dei partiti, movimenti e liste partecipanti alle elezioni amministrative devono presentare il rendiconto, relativo alle spese per la campagna elettorale e alle correlate fonti di finanziamento, entro quarantacinque giorni dall'insediamento del nuovo Consiglio comunale (art. 12, comma 1, della legge n. 515 del 1993, nel testo riformato dall'art. 14 bis del decreto - legge n. 149 del 2013, come richiamato dall'art. 13, comma 6, della legge n. 96 del 2012).

A seguito della modifica apportata dal decreto legge n.149 del 2013, convertito dalla legge n. 13 del 2014, il Collegio si è uniformato all'indirizzo interpretativo della modifica legislativa formulato al riguardo dalla Sezione delle Autonomie³. Pertanto, ha ritenuto che il Collegio di controllo sia divenuto destinatario diretto della trasmissione dei rendiconti delle spese elettorali, senza il tramite del Presidente del Consiglio comunale.

In relazione al termine ultimo per la presentazione del rendiconto, si osserva che decorre dall'insediamento del Consiglio comunale⁴.

³ La Sezione delle Autonomie ha ritenuto che il disposto normativo possa essere inquadrato nel contesto della disciplina relativa ai controlli sulle spese elettorali nei Comuni con popolazione superiore (allora) a 15.000 abitanti, in quanto funzionale al miglior perseguimento delle relative finalità.

Pertanto, l'individuazione della Corte dei conti quale diretto destinatario della trasmissione dei rendiconti da parte delle formazioni politiche, eliminando un passaggio procedurale intermedio, rende più sollecita la trasmissione degli atti all'organo di controllo competente e consente l'immediata verifica del rispetto del termine di adempimento, rilevante soprattutto ai fini dell'applicazione delle relative sanzioni pecuniarie nelle ipotesi di mancato deposito dei consuntivi delle spese elettorali (deliberazione n. 12/SEZAUT/2014/QMIG).

⁴ Sul punto, la Sezione Autonomie ha affermato (deliberazione n. 12/SEZAUT/2014/QMIG) 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".

In questa fase applicativa, tenuto conto delle incertezze interpretative della disciplina, il Collegio ha ritenuto di qualificare come ordinatorio il suddetto termine, verificandone il rispetto, caso per caso, attraverso il controllo della data di trasmissione o di deposito *brevi manu* del conto, salvo il puntuale accertamento volto a identificare una violazione dell'obbligo di legge al deposito del rendiconto (soggetta a specifica sanzione) rispetto ad un mero ritardo. In tal senso, infatti, la Sezione delle Autonomie ha rimesso ogni valutazione circa la qualificazione del mancato invio dei rendiconti - se dipendente o meno da mero ritardo - all'apposita attività istruttoria del Collegio, ai fini dell'applicazione dell'eventuale sanzione.⁵

Il contenuto del rendiconto

Il rendiconto riporta l'indicazione delle spese sostenute per la campagna elettorale, nonché delle fonti di finanziamento correlate (art. 12 della legge n. 515 del 1993), che devono trovare riscontro nella documentazione contabile allegata.

Il Collegio ha ritenuto di dover acquisire una formale, specifica comunicazione, nelle ipotesi in cui il soggetto obbligato a rendere il conto non abbia sostenuto autonomamente

⁵ “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). Va anche riferito che in sede di “giurisprudenza pretoria” risultano adottate, da altri Collegi, varie soluzioni tutte tendenti ad ammettere la regolarizzazione degli atti in sede istruttoria 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 (cfr. Collegio presso la Sezione regionale di controllo per il Piemonte delib.n.63/2014/SRCPIE/CSE):“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 (...) 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.” Il Collegio presso la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con deliberazione n. 66/2014/CSE, 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. Peraltro il Collegio presso la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha ritenuto, invece, (delib.n.63/2014/SRCPIE/CSE) “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”.

spese e non abbia ricevuto finanziamenti, ovvero nel caso che le spese siano state sostenute direttamente dai singoli candidati e i finanziamenti siano stati ricevuti direttamente da loro.

Relativamente alle fonti di finanziamento, l'orientamento è stato quello di ritenere che debbano essere indicate sia le fonti esterne (vale a dire i finanziamenti erogati da terzi), che le fonti interne (proprie o già corrisposte ad altro titolo dal partito)⁶.

Sul punto, la Sezione delle Autonomie ha precisato che *“il controllo di legittimità e regolarità della Corte dei conti è rivolto, fondamentalmente, ad assicurare la conoscenza dei mezzi finanziari impiegati nella competizione elettorale a copertura delle relative spese. Tale esigenza di trasparenza è particolarmente avvertita in quanto strumentale a garantire efficaci forme di contrasto al fenomeno della corruzione nel finanziamento di partiti e movimenti politici. In tal senso, il controllo (...) si estenderà soprattutto alle fonti esterne, vale a dire ai finanziamenti erogati da terzi”* (delib. n. 24 del 2013).

Con riguardo alle spese, va rilevato che l'art. 13, comma 5, della legge n. 96 del 2012 pone, innanzitutto, il limite massimo di 1 euro moltiplicato per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali comunali, mentre l'art. 11, comma 1, della legge n. 515 del 1993 precisa le tipologie di spese che possono considerarsi riferibili alla campagna elettorale, ovvero quelle relative a:

- a) *produzione, acquisto o affitto di materiali e mezzi per la propaganda;*
- b) *distribuzione e diffusione dei materiali e dei mezzi di cui alla lett. a), compresa l'acquisizione di spazi sugli organi di informazione, sulle radio e televisioni private, cinema e teatri;*
- c) *organizzazione di manifestazioni di propaganda in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche di carattere sociale, culturale e sportivo;*
- d) *stampa, distribuzione e raccolta dei moduli, autenticazione delle firme, espletamento di ogni altra operazione richiesta dalla legge per la presentazione delle liste elettorali;*
- e) *personale utilizzato e ogni altra prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale.*

⁶ Con riguardo alle fonti di finanziamento la Corte di Cassazione, con sentenza n. 1352 del 18 febbraio 1999, ha affermato che il controllo di legittimità e regolarità della Corte dei conti non si estende alle risorse proprie, provenienti dai bilanci dei singoli partiti. Secondo tale pronuncia, pertanto, la dichiarazione di finanziamento con “mezzi propri” è sufficiente a provare la copertura delle spese. Per quanto riguarda i finanziamenti erogati da società, l'art.7 della legge n. 195/1974 stabilisce, tra l'altro, l'obbligo di deliberazione da parte dell'organo sociale competente e l'iscrizione in bilancio.

Le suddette voci possono essere inserite nel rendiconto per l'intero ammontare, in quanto per loro natura strettamente connesse alla campagna elettorale.

Il secondo comma dell'art. 11 prevede, inoltre, che *“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”*.

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

Le verifiche concernenti le spese dichiarate hanno riguardato, pertanto, la loro conformità alle finalità di propaganda elettorale, così come individuate dal legislatore, attraverso l'esame della documentazione di supporto (scontrini e/o fatture), nonché il rispetto dei limiti di spesa calcolato per ciascun Comune ai sensi della norma sopra richiamata.

L'istituzione del Collegio e l'impostazione del controllo

Il Collegio si è insediato in data 10 gennaio 2019⁷. Per l'espletamento dell'attività istruttoria, si è avvalso di due revisori appositamente designati dal Dirigente della Segreteria del Servizio di supporto della Sezione di controllo⁸.

Nella fase preistruttoria, si è proceduto all'individuazione dell'ambito oggettivo del controllo, ovverosia dei Comuni interessati alla consultazione elettorale in argomento.

In tale contesto, avvalendosi anche dei dati trasmessi dall'Assessorato delle autonomie locali e della funzione pubblica - Dipartimento autonomie locali, si è proceduto, altresì, all'individuazione del numero degli aventi diritto al voto, per ciascun ente, riportato nel prospetto che segue:

N°	Comune	Prov.	Pop. Legale	N° elettori
1	ACIREALE	CT	51.456	45.944
2	ADRANO	CT	35.549	35.626

⁷ Cfr. deliberazione n. 14/2019/CSE.

⁸ Cfr. disposizione n. 11/2018.

3	CATANIA	CT	293.902	265.165
4	LICATA	AG	38.125	42.904
5	MESSINA	ME	243.262	196.911
6	MODICA	RG	53.959	47.108
7	RAGUSA	RG	69.794	62.186
8	PARTINICO	PA	31.401	28.634
9	SIRACUSA	SR	118.385	103.213
10	TRAPANI	TP	69.241	59.925

La successiva fase di acquisizione degli atti si è svolta, in alcuni casi, attraverso l'interlocuzione con i rappresentanti di lista, allo scopo di ottenere i rendiconti ovvero le dichiarazioni sostitutive; l'esame della documentazione ha evidenziato, talvolta, un contenuto incompleto e/o disomogeneo, sicché il Collegio ha provveduto a formalizzare specifiche richieste di ulteriore documentazione e solleciti.

I risultati e gli esiti di tale attività sono riportati nella parte successiva del referto, riferito a ciascun comune.

L'art. 12, comma 3, della legge n. 515 del 1993, applicabile al controllo di questo Collegio in forza del rinvio operato dall'art. 13, comma 6, della legge n. 96 del 2012, ha fissato in sei mesi, prorogabili con motivata delibera per ulteriori tre mesi, il termine per concludere il procedimento di controllo. Il Collegio, in conformità all'indirizzo interpretativo consolidato (formatosi con riferimento all'attività di controllo svolta dai collegi istituiti in sede centrale), ha ritenuto di individuare il *dies a quo* per l'inizio dell'attività di controllo nel giorno di presentazione, da parte dei soggetti partecipanti alla competizione elettorale, dell'ultimo rendiconto completo di tutti gli allegati giustificativi.

Nel caso di specie, la decorrenza del termine di sei mesi è stata individuata nella data in cui è pervenuto l'ultimo atto richiesto in sede istruttoria a completamento degli elementi di valutazione del relativo rendiconto, ovvero dal 10 giugno 2019⁹.

⁹ Dichiarazione da parte di rappresentante della Lista civica "Siracusa Futura-PD Moschella Sindaco".

Considerazioni conclusive

Il Collegio, in assenza di normativa di dettaglio e in carenza di appositi mezzi istruttori per la verifica *aliunde* delle fonti di finanziamento, ha dovuto ritenere sufficiente - almeno fino alla emanazione di diversi indirizzi applicativi - le dichiarazioni rese dagli stessi soggetti sottoposti a controllo.

Sul versante della spesa, l'attività di controllo è stata esercitata sulla documentazione presentata (nei casi in cui sono state dichiarate spese), ovvero prendendo atto, anche in questo caso, delle dichiarazioni negative dei soggetti sottoposti a controllo.

Per le considerazioni suesposte e per le difficoltà applicative dovute anche al mancato recepimento delle disposizioni in materia da parte dei soggetti sottoposti al controllo, il Collegio ha dovuto constatare la sussistenza di limiti e criticità sull'effettività degli esiti di siffatta funzione, in quanto fortemente compressa dall'assenza di strumenti idonei a consentire riscontri di veridicità in ordine alle dichiarazioni rese dagli interessati.

PARTE SPECIALE

Attività istruttoria

L'attività di accertamento e di controllo ha avuto ad oggetto la verifica della legittimità dei profili esposti nella parte generale e si è svolta in conformità agli orientamenti e alle linee guida contenuti nelle deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (in particolare le n. 24/2013 e n. 12/2014).

I rappresentanti di lista hanno inoltrato alla Sezione regionale di controllo per la Sicilia la rendicontazione riferibile alle liste che hanno partecipato alla campagna elettorale 2018.

Successivamente, il Collegio ha ritenuto opportuno sollecitare i rappresentanti di lista che non avevano ottemperato, che hanno dato riscontro inviando le relative dichiarazioni.

Per effetto di tale attività di interlocuzione è stato possibile acquisire agli atti la documentazione utile per i controlli afferenti le liste che hanno preso parte alla campagna elettorale, ai sensi del combinato disposto del comma 3 dell'art. 12 della legge n. 515 del 1993 e del comma 6 dell'art. 13 della legge n. 96 del 2012.

Comune di RAGUSA

Popolazione: 69.794

Elettori: 62.186

Liste elettorali: 23

Limite di spesa per lista: € 62.186,00

Limite generale comunale: € 1.430.278,00

Spese complessivamente dichiarate: € 40.620,92

La disamina della documentazione ha consentito di accertare che, nell'ambito delle liste partecipanti, solamente quattro hanno dichiarato di aver speso per la campagna elettorale gli importi di seguito riportati, che ammontano complessivamente ad € 40.620,92.

N°	LISTA	SPESE
1	Città Futura	6.003,49
2	Forza Italia	44,33
3	Giorgia Meloni Fratelli d'Italia	1.085,20
4	Peppe Cassì Sindaco Ragusa 2018	33.487,90
	TOTALE	40.620,92

Di seguito vengono evidenziati, analiticamente per ciascuna lista, i dati accertati e le eventuali irregolarità verificate, con le relative valutazioni.

1) "Città Futura"

ENTRATE

4	Noi insieme per Modica Ignazio Abbate Sindaco
5	Fare Modica 2018 Ignazio Abbate Sindaco
6	Modica Est! Ignazio Abbate Sindaco
7	Giorgia Meloni Fratelli D'Italia
8	Lista Civica Modica 2038
9	Movimento 5 Stelle
10	Lega Salvini Modica

In relazione alle liste in esame, assistite da mere dichiarazioni negative di spesa, il Collegio ha ritenuto le dichiarazioni utili ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di rendicontazione, in assenza di strumenti, disciplinati dalla legge, idonei a consentire la verifica di quanto dichiarato.

Importo: € 6.003,49

Documentazione giustificativa: dichiarazione in atti.

SPESE

Importo: € 6.003,49

Tipologia: produzione, acquisto e/o affitto di materiali e mezzi di propaganda; utilizzo di personale e altre prestazioni inerenti alla campagna elettorale; acquisizione spazi su organi di informazione.

Documentazione giustificativa: regolarmente prodotta.

VALUTAZIONI

I rappresentanti della lista “Città futura” hanno dichiarato che le spese sono state sostenute quasi interamente dal candidato Sindaco con risorse proprie e che i proventi da donazioni, pari a 372 euro, sono il frutto di una raccolta on-line di *crowdfunding* sociale denominata “Produzione dal Basso”, ove sono confluite 18 piccole donazioni.

Le spese dichiarate, supportate dalle relative fatture, rientrano nelle tipologie previste e nel loro complesso non eccedono il limite di legge.

Pertanto, il Collegio dichiara la regolarità del rendiconto.

2) “Forza Italia”

ENTRATE

Importo: € 34,10

Documentazione giustificativa: prodotta.

SPESE

Importo: € 44,33 (€ 34,10 + € 10,23)

Tipologia: stampa, distribuzione e raccolta dei moduli, autenticazione delle firme ed espletamento di ogni altra operazione richiesta dalla legge per la presentazione delle liste elettorali.

Documentazione giustificativa: regolarmente prodotta.

VALUTAZIONI

Relativamente alle fonti di finanziamento, l'Amministratore Nazionale del movimento politico "Forza Italia" ha allegato al rendiconto l'elenco delle libere contribuzioni ricevute a livello nazionale, con le generalità dei finanziatori; nello specifico, la quota destinata al rinnovo del Consiglio comunale di Ragusa è di € 34,10.

Il totale delle spese ammonta ad € 44,33, in quanto, oltre alle spese sostenute per stampa, distribuzione e raccolta dei moduli, autenticazione delle firme ed espletamento di ogni altra operazione richiesta dalla legge per la presentazione delle liste elettorali, è inserito nel rendiconto l'importo di € 10,23, relativo al 30% dell'ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate, previsto dall' art. 11, comma 2, della legge n. 515 del 10/12/1993. Tuttavia, la contribuzione a livello nazionale è di importo maggiore di quello utilizzato per i comuni in cui il partito Forza Italia ha partecipato alla campagna elettorale del 10 giugno 2018, compreso Ragusa (€ 400,00).

Le spese rientrano nelle tipologie previste e non eccedono il limite di legge, pertanto, alla luce dell'attività espletata, il Collegio non rileva significative irregolarità.

3) "Giorgia Meloni Fratelli d'Italia"

ENTRATE

Importo: € 1.085,20

Documentazione giustificativa: dichiarazione in atti.

SPESE

Importo: € 1.085,20

Tipologia: acquisto e distribuzione di materiali e di mezzi per la propaganda; organizzazione di manifestazione di propaganda elettorale.

Documentazione giustificativa: regolarmente prodotta.

VALUTAZIONI

Il rappresentante della lista “Giorgia Meloni Fratelli d’Italia” ha dichiarato che le spese elettorali sono state sostenute direttamente dal partito omonimo, nella persona del coordinatore della Sicilia orientale e che la lista non ha sostenuto direttamente alcuna spesa, né ricevuto contributi e/o donazioni. Le spese rientrano nelle tipologie previste e non eccedono il limite di legge; le fatture a supporto sono intestate allo stesso coordinatore e sono state pagate tramite bonifico bancario direttamente ai fornitori dei servizi.

Pertanto, alla luce dell’attività espletata, il Collegio dichiara la regolarità del rendiconto.

4) “Peppe Cassì Sindaco”

ENTRATE

Importo: € 33.487,90

Documentazione giustificativa: prodotta.

SPESE

Importo: € 33.487,90

Tipologia: produzione, acquisto o affitto di materiali e di mezzi per la propaganda; acquisto spazi su organi di informazione; utilizzo di personale per servizi inerenti alla campagna elettorale.

Documentazione giustificativa: regolarmente prodotta.

VALUTAZIONI

Nel rendiconto della lista “Peppe Cassì Sindaco Ragusa” sono state distinte le spese rientranti nelle categorie di cui al comma 1 dell’art. 11 della L. 10.12.93, n. 515 da quelle calcolate nella misura forfettaria del 30% dell’ammontare complessivo delle spese ammissibili e documentate, ex art 11, comma 2 della stessa legge. Le spese, analiticamente specificate, sono supportate dalle relative fatture. In allegato sono stati dichiarati separatamente l’entità del contributo del candidato Sindaco e il valore dei singoli contributi volontari effettuati tramite bonifico sul conto corrente bancario.

La spesa dichiarata rientra nelle tipologie previste e non eccede il limite di legge, pertanto, alla luce dell'attività espletata, il Collegio dichiara la regolarità del rendiconto.

Liste i cui rappresentanti hanno reso dichiarazioni negative di spesa:

N°	LISTA
1	Partito Democratico
2	Ragusa Fuori dagli Schemi Peppe Cassì Sindaco
3	Ragusa Bene Comune Massari Sindaco
4	Movimento Civico Ibleo
5	Duepuntozero Laboratorio Politico Culturale
6	Pericentro
7	Maurizio Tumino Sindaco
8	Movimento 5 Stelle
9	Ragusa Creativa Maurizio Tumino Sindaco
10	Insieme Maurizio Tumino Sindaco
11	Cambiamola Ora
12	Chiama la Città
13	Territorio
14	Ragusa Cantiere Democratico Massari Sindaco
15	Io Resto Qui
16	Progresso e Futuro
17	Ricostruire Ragusa
18	Ragusiamo
19	Ragusa Prossima Massari Sindaco

In relazione alle liste in esame, assistite da mere dichiarazioni negative di spesa, il Collegio ha ritenuto le dichiarazioni utili ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di rendicontazione, in assenza di strumenti, disciplinati dalla legge, idonei a consentire la verifica di quanto dichiarato.