

Dati informativi concernenti la legge regionale 8 agosto 2014, n. 22

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Note agli articoli
- 4 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- La proposta di legge è stata presentata al Consiglio regionale in data 9 luglio 2014, dove ha acquisito il n. 445 del registro dei progetti di legge su iniziativa dei Consiglieri Caner, Bond, Cortelazzo, Tiozzo, Padrin, Bottacin, Conta, Marotta, Pettenò e Peraro;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 15 luglio 2014;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Federico Caner, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 29 luglio 2014, n. 21.

2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Federico Caner, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

come noto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nell'ordinamento un rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni come degli enti locali e ha previsto altresì il riscontro delle Sezioni regionali di controllo sui rendiconti di esercizio dei gruppi consiliari e sulla relativa documentazione a corredo dei rendiconti stessi.

In particolare l'articolo 1, commi 9 e seguenti, del citato decreto legge ha dettato la nuova disciplina in materia di approvazione dei rendiconti di esercizio annuale da parte dei gruppi consiliari, funzionale ad “...assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione a corredo del rendiconto” e ha provveduto a proceduralizzare la trasmissione dei rendiconti alla Corte dei conti, individuando e disciplinando l'esercizio delle attribuzioni riconosciute in materia alla Corte dei conti medesima.

Non solo il comma 11 ed il comma 12 dell'articolo 1 hanno anche predisposto l'apparato sanzionatorio della nuova disciplina, prevedendo rispettivamente, come (comma 11) “Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. La decadenza di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate” e (comma 12) “La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono alla mancata trasmissione del rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 10, ovvero alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti.”.

Il legislatore regionale, nella peraltro comune e diffusa, a livello di regioni, convinzione della palese illegittimità costituzionale della disposizione in questione ed al fine di ovviare ai potenziali effetti di compromissione dell'esercizio delle funzioni proprie dei gruppi consiliari e di riflesso - stante la riconosciuta natura e funzione dei gruppi consiliari all'interno della istituzione consiliare - al potenziale pregiudizio per il funzionamento degli organi del Consiglio regionale medesimo (e quindi delle istituzioni regionali nel loro complesso), ritenendo di poter - e dover - esercitare i propri titoli di competenza nell'esercizio della propria autonomia politico-legislativa che trova fondamento e tutela in quelle stesse previsioni costituzionali - vale a dire gli articoli 117 e 119 - che si assumevano come violati, era intervenuto con la previsione di cui all'articolo 4 comma 3 della legge regionale n. 28 del 2013 così prevedendo sul punto “L'Ufficio di presidenza dispone, per i gruppi le cui spese sono state ritenute irregolari, la decadenza dal diritto alla erogazione per l'anno in corso delle risorse per il funzionamento di cui all'articolo 3 della legge regionale 27 novembre 1984, n. 56 come sostituito dall'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 47, in misura proporzionale alle spese dichiarate irregolari. Nel caso in cui parte di tali risorse sia già stata erogata l'Ufficio di presidenza ne richiede la restituzione con le modalità di cui al comma 2”.

Il quadro normativo statale come sopra delineato è stato ora interessato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014, in esito al giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso da alcune regioni ad autonomia speciale.

In particolare per quanto in questa sede interessa e rileva, la sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014 è intervenuta sulla previsione di cui al comma 11, terzo periodo e di cui al comma 12 dell'articolo 1 del decreto legge n. 174 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012, nelle parti in cui prevedeva che in caso di riscontrate irregolarità da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare che non provvedesse alla regolarizzazione del rendiconto

entro il termine fissato, decadesse per l'anno in corso dal diritto alla erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale e che la decadenza dai contributi per l'esercizio in corso consegue alla mancata trasmissione del rendiconto entro il termine individuato ovvero alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Tali previsioni sono state dichiarate dalla Corte costituzionale costituzionalmente illegittime in quanto si "introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue ex lege, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive" ed in quanto norme che "introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari ... rischia di pregiudicare il fisiologico finanziamento dell'assemblea regionale stessa, anche in ragione di marginali irregolarità contabili pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati".

Orbene: venuto meno per dichiarazione di illegittimità costituzionale da parte della Consulta l'istituto della decadenza dei Gruppi consiliari dal diritto alla erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale in caso di mancata trasmissione o mancata regolarizzazione o non regolarità del rendiconto, si pone la esigenza di sottoporre a nuova valutazione la disciplina come a suo tempo introdotta dal legislatore regionale, in quanto disciplina meramente derivata, integrativa e conformativa in senso costituzionalmente orientato, di un istituto - la decadenza - ora rimosso dall'ordinamento giuridico ad opera della Corte costituzionale.

In tal senso, e sulla base di un orientamento uniforme manifestato in sede di incontri fra Ufficio di presidenza e Consiglieri Capigruppo, viene assunta la presente iniziativa legislativa di abrogazione della disposizione dell'articolo 4 comma 3 della legge regionale n. 28 del 2013 alla luce della sopravvenuta pronuncia della Corte costituzionale, al fine di rimuovere anche dall'ordinamento regionale la previsione di tale istituto e con decorrenza di effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della sentenza, e quindi a valere già dal corrente esercizio.

In merito al profilo di retroattività della legge, pur costituendo principio generale dell'ordinamento giuridico il principio di divieto di retroattività della legge cui il legislatore ordinario deve di regola attenersi, tale principio non è assurdo a dignità costituzionale, se non per la materia penale (articolo 25 della Costituzione) e quindi il legislatore deve intendersi abilitato ad emanare norme con efficacia retroattiva, interpretative o innovative che siano, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti.

Con riferimento specifico alla legislazione regionale, la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale ha ritenuto, e considerato risolutivo sul tema, che "l'articolo 11 delle disposizioni preliminari al codice civile non può assumere per il legislatore regionale altro diverso significato da quello che assume per quello statale e cioè che, ad esclusione della suddetta materia (n.d.r. ci si intende riferire alla materia penale ai sensi dell'articolo 25 della Costituzione), peraltro estranea alla competenza normativa delle regioni, è per l'uno come per l'altro, possibile la emanazione di norme alle quali venga attribuita la menzionata efficacia retroattiva".

Né pare possa configurarsi, nel caso di specie, quale limite alla retroattività dell'intervento, una lesione del principio di tutela dell'affidamento, violabile da disposizioni retroattive che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori, o di altri principi o valori costituzionali.

In effetti nel caso di specie, da irrazionalità - o meglio da illegittimità costituzionale della previsione - è stata ritenuta affetta proprio la disciplina dell'istituto della decadenza come delineata dall'articolo 1, commi 11 e 12, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, tanto da indurre i legislatori regionali, e lo stesso Consiglio regionale del Veneto, ad intervenire per ricondurre, lui sì a ragionevolezza, e nell'esercizio dei propri titoli di competenza in materia, le previsioni introdotte dal legislatore statale.

La iniziativa legislativa viene proposta in 2 articoli: con il primo si dispone la abrogazione del comma 3 dell'articolo 4, al fine di rimuovere dall'ordinamento giuridico regionale, e con efficacia retroattiva - e quindi a valere dal corrente esercizio - la disciplina dell'istituto della decadenza così come introdotto dal legislatore regionale con la legge regionale n. 28 del 2013; con il secondo si prevede la immediata entrata in vigore della legge.

La Prima Commissione consiliare, nella seduta n. 154 del 15 luglio 2014 ha concluso i propri lavori in ordine all'argomento oggi in esame, approvandolo all'unanimità con i voti favorevoli dei rappresentanti dei gruppi consiliari, LV-LN-P, Misto, PDL-Fi verso il Veneto, Nuovo Centro Destra, PDV, Futuro Popolare e Federazione della Sinistra Veneta-PRC."

3. Note agli articoli

Nota agli articoli 1, 2 e 3

- Il testo dell'art. 4 della legge regionale n. 53/2012, come modificato dalla presente legge, è il seguente (Il testo tra parentesi quadra è abrogato/soppresso):

"Art. 4 - Adempimenti conseguenti alla deliberazione di non regolarità del rendiconto.

1. L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale trasmette la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 1, commi 11 e 12, del decreto legge n. 174 del 2012 convertito, con modificazioni, con legge n. 213 del 2012, ai Presidenti dei gruppi consiliari interessati e procede agli adempimenti ivi previsti nei confronti dei rispettivi gruppi.

2. In caso di dichiarazione di non regolarità dei rendiconti *o di parte di essi* da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, l'Ufficio di presidenza dispone l'obbligo di restituzione delle somme ricevute ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 27 novembre 1984, n. 56, come sostituito dall'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 47, *nonché delle somme ricevute per le spese di personale e non regolarmente rendicontate, anche mediante la predisposizione e approvazione di*

un apposito piano di rientro che contempra progressive decurtazioni *dei rispettivi contributi annuali spettanti al gruppo fino ad un massimo dell'ottanta per cento, nonché mediante la restituzione al Consiglio regionale dei contributi già riscossi dal Gruppo e non ancora utilizzati a prescindere dalla loro originaria destinazione a spese di funzionamento o di personale*. La comunicazione è inviata al Presidente del gruppo consiliare che ha sottoscritto e presentato il rendiconto contenente le spese dichiarate irregolari. Nel caso in cui il gruppo abbia cambiato il Presidente, la comunicazione è inviata *anche* al Presidente che ha autorizzato la spesa dichiarata irregolare. *Le somme già riscosse ed eventualmente così restituite sono indicate nelle uscite del rendiconto del Gruppo alla voce "altre spese"*.

2 bis. La restituzione secondo le modalità di cui al comma 2 non trova applicazione nel caso di somme dovute in forza di sentenza esecutiva di condanna ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti" e successiva modifiche.

[3. L'Ufficio di presidenza dispone, per i gruppi le cui spese sono state ritenute irregolari, la decadenza dal diritto all'erogazione per l'anno in corso delle risorse per il funzionamento di cui all'articolo 3 della legge regionale 27 novembre 1984, n. 56, come sostituito dall'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 47, in misura proporzionale alle spese dichiarate irregolari. Nel caso in cui parte di tali risorse sia già stata erogata l'Ufficio di presidenza ne richiede la restituzione con le modalità di cui al comma 2.]”

Nota all'articolo 4

- Per il testo dell'art. 4 della legge regionale n. 28/2013 vedi nota agli articoli 1, 2 e 3

Nota all'articolo 5

“Art. 51 - Rapporto di lavoro del personale delle unità di supporto dei gruppi consiliari.

1. Fermi restando il limite di spesa determinato ai sensi del comma 3 dell'articolo 47 e i vincoli di legge, le segreterie dei gruppi consiliari si avvalgono di un responsabile e di personale tratti dall'organico dell'amministrazione regionale o dagli enti da e per i quali è prevista la mobilità ai sensi della legislazione vigente, ovvero nel limite massimo del cinquanta per cento, arrotondato all'unità superiore, dell'organico previsto, di personale assunto con contratto a tempo determinato, fra soggetti provenienti dal settore privato o pubblico in possesso di comprovati requisiti professionali adeguati alle mansioni da svolgere, come specificati nel regolamento interno di amministrazione ed organizzazione, proposto dal presidente del gruppo consiliare all'Ufficio di presidenza e da questo nominato.

2. Fermo restando il limite di spesa determinato ai sensi del comma 3 dell'articolo 47, a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva alla data di entrata in vigore della presente legge, i gruppi consiliari possono avvalersi del personale a tempo determinato di cui al comma 1 nel limite di spesa pari alla spesa complessiva per il personale a tempo determinato sostenuta dal Consiglio regionale in termini di competenza nel 2012.

3. La spesa complessiva per il personale a tempo determinato di cui al comma 2 è ripartita dall'Ufficio di presidenza tra i gruppi consiliari, garantendo ai gruppi a cui aderiscono fino a due consiglieri l'importo di spesa per assunzioni a tempo determinato corrispondente alla somma del costo di una unità di personale di categoria C1 e di una unità di categoria B3, ai gruppi composti da tre consiglieri l'importo di spesa per assunzioni a tempo determinato corrispondente al costo di un dirigente, e ai restanti gruppi importi determinati in ragione della consistenza numerica dei medesimi, calcolata senza computare il Presidente della Giunta regionale, il Portavoce dell'opposizione e i consiglieri componenti la Giunta regionale.

4. Al fine di assicurare adeguato svolgimento degli adempimenti organizzativi ed amministrativi afferenti la segreteria del gruppo consiliare, nonché il necessario raccordo con le strutture del Consiglio regionale, ogni gruppo consiliare è tenuto alla individuazione del responsabile della segreteria del gruppo.

5. L'incarico di responsabile delle segreterie dei gruppi consiliari è conferito con contratto di diritto privato; ove conferito a personale proveniente dai ruoli regionali, o di enti regionali di cui all'articolo 60 dello Statuto del Veneto, determina il loro collocamento in aspettativa senza assegni per tutto il periodo dell'incarico; alla cessazione del contratto a tempo determinato il dipendente è ricollocato automaticamente nella posizione giuridica in godimento prima della sottoscrizione del contratto a tempo determinato, con conservazione dell'anzianità complessivamente maturata ai fini del trattamento giuridico, economico, di quiescenza e di previdenza. Il posto ricoperto nella dotazione organica del Consiglio regionale rimane indisponibile per tutta la durata dell'incarico.

6. Il rapporto di lavoro del responsabile e del personale assunti con contratto a tempo determinato, viene costituito con la firma, anteriormente alla presa di servizio, del contratto individuale, sottoscritto per l'amministrazione dal Presidente del Consiglio regionale o dal suo delegato. Il contratto individuale stabilisce che il rapporto di cui al presente comma può essere risolto in qualsiasi momento e, *fatto salvo quanto previsto al comma 8*, termina, in ogni caso, con la cessazione del gruppo consiliare che ne ha proposto l'assunzione.

7. In caso di eccedenza rispetto al limite di cui all'articolo 49 per sopravvenute modificazioni nella composizione dei gruppi consiliari e fino alla nuova ripartizione delle risorse per il personale di cui all'articolo 47 commi 2 e 3, la riduzione delle risorse afferisce nell'ordine:

a) alla spesa per il personale assegnato ai gruppi con contratto di lavoro a tempo indeterminato con esclusione del responsabile del gruppo;

b) al finanziamento per i rapporti di lavoro previsti al comma 1 dell'articolo 52.

7 bis. Nel caso di eccedenze di cui al comma 7, al fine di salvaguardare i rapporti di lavoro del personale assegnato alle segreterie dei gruppi consiliari instaurati con il Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 51 e in essere alla data di accertamento delle eccedenze, i gruppi consiliari possono restituire al Consiglio regionale, per il finanziamento di tali rapporti di lavoro, le somme ricevute negli anni precedenti ai sensi dell'articolo 52.

8. *Anche al fine di assicurare gli adempimenti di chiusura della gestione del gruppo, l'incarico di cui al comma 5 del responsabile della segreteria dei gruppi consiliari, nei limiti di spesa previsti dal comma 8 bis, e la assegnazione del personale dei gruppi consiliari proveniente dai ruoli regionali sono prorogati non oltre il sessantesimo giorno successivo alla data di insediamento del Consiglio regionale.*

8 bis. *Agli oneri derivanti dal comma 8 per i responsabili delle segreterie dei gruppi consiliari, si provvede, nei limiti delle risorse spettanti ai sensi dell'articolo 52 e non utilizzate entro la legislatura. A tal fine non viene conteggiato il costo corrispondente alla categoria e posizione economica di inquadramento in ruolo del responsabile della segreteria del gruppo consiliare proveniente dai ruoli regionali o da enti regionali di cui all'articolo 60 dello Statuto.*

9. Per l'assegnazione alle unità di supporto di cui al presente articolo deve essere formalmente acquisito, a cura del proponente, l'assenso dell'interessato.

10. Il personale delle segreterie dei gruppi consiliari opera alle dipendenze del presidente del gruppo consiliare.

11. L'orario di servizio del personale assegnato alle unità di supporto dei gruppi è disciplinato nel rispetto della normativa vigente in materia di personale regionale, anche secondo specifiche modalità di registrazione delle presenze, come definite dal regolamento interno di amministrazione e organizzazione.

12. Il Consiglio regionale garantisce l'aggiornamento e la formazione del personale delle unità di supporto dei gruppi e degli organi consiliari.”.

4. Struttura di riferimento

Segreteria generale del Consiglio regionale