



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

OGGETTO: Deliberazione della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, 9 aprile 2014, n. 269, concernente la regolarità dei rendiconti dei Gruppi consiliari per l'esercizio 2013. Proposta alla Giunta regionale di promozione di ricorso per conflitto di attribuzione ai sensi della legge 11 marzo 1953, n. 87 "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale", nonché di promozione di ricorso in via giurisdizionale amministrativa avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto.

(Proposta di deliberazione amministrativa n....)

IL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

CONSIDERATO che 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;

CONSIDERATO in particolare quanto disposto dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del citato decreto legge che, nel dettare 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" ha provveduto a procedimentalizzare la trasmissione dei rendiconti alla Corte dei conti e ha individuato e disciplinato l'esercizio delle attribuzioni riconosciute in materia alla Corte dei conti medesima;

CONSIDERATO che tale quadro normativo è stato implementato per la sua attuazione a diversi livelli, statale, con la approvazione del DPCM 21 dicembre 2012 recante le Linee guida sul rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari, e regionale, con l'intervento operato con la legge regionale n. 28 del 2013, ed è stato ora interessato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014, depositata in data 6 marzo 2014 e dalla sentenza n. 130 del 2014, depositata in data 15 maggio 2014;

CONSIDERATO che con riferimento a tale quadro normativo è stato dato corso, anche con riferimento ai rendiconti dei Gruppi consiliari per l'esercizio 2013 alla attuazione

delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 9, del citato decreto legge con la trasmissione, nei termini, alla Corte dei Conti dei rendiconti dei gruppi consiliari;

ATTESO CHE la Corte dei conti, dapprima con deliberazione n. 190/2014/FRG del 12 marzo 2014 ha richiesto di provvedere alla regolarizzazione dei rendiconti mediante l'esibizione, entro 15 giorni, della documentazione giustificativa indicata per ciascun Gruppo nelle schede allegate alla deliberazione medesima (termine poi rideterminato in 20 giorni con deliberazione n. 216/2014/FRG del 20 marzo 2014 su richiesta del Presidente del Consiglio regionale); quindi con deliberazione n. 269/2014/FRG del 9/04/2014, ha dichiarato l'irregolare rendicontazione per l'esercizio 2013 per le specifiche voci e i relativi importi, come per ciascun gruppo consiliare analiticamente individuati e che la citata deliberazione della Corte dei conti è stata quindi trasmessa al Presidente del Consiglio regionale per i conseguenti adempimenti di competenza ai sensi dell'art. 1, comma 11, del D.L. 174/2012, convertito con modificazioni nella L. 213/2012, nonché dei commi 2 e 3 dell'articolo 4 della L.R.28/2013;

EVIDENZIATO CHE:

- al fine di determinare le iniziative da assumere si sono svolti incontri alla presenza dei legali, o loro incaricati, che già dall'anno 2013, in esito alla prima applicazione del quadro normativo sopra richiamato, erano stati formalmente incaricati di assistere il Consiglio regionale ed i Gruppi consiliari nella individuazione di tutte le azioni ed iniziative ritenute esperibili a fronte della dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'esercizio 2012 di cui alla deliberazione della Sezione regionale per il controllo n. 169 del 2013 e conseguentemente, nelle rispettive azioni giurisdizionali avanti alla Corte costituzionale e al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto.

- l'Ufficio di presidenza, riunitosi in data 29 aprile per esaminare le iniziative da assumere a fronte della citata deliberazione n. 269/2014/FRG della Corte dei conti, ha ritenuto, in esito alle considerazioni emerse e alle determinazioni assunte in occasione dei surrichiamati incontri di disporre una serie coordinata di azioni in sede giurisdizionale, in sede amministrativa ed in sede di iniziativa legislativa, delineando così una strategia di azione organica e complessiva del Consiglio regionale del Veneto, e per esso dell'Ufficio di presidenza, quale organo di garanzia delle prerogative dei consiglieri e degli organi consiliari, e nel caso di specie, di tutela dei Gruppi consiliari, quali organi del Consiglio o uffici necessari e strumentali alla costituzione e funzionamento degli organi consiliari a fronte del reiterarsi di interventi da parte della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto che si ritengono lesivi delle prerogative dei Gruppi consiliari ed in quanto tali si riverberano sulla stessa autonomia consiliare;

- tale azione, nella seduta dell'Ufficio di presidenza del 20 maggio 2014 è stata, in parte riconsiderata sotto il profilo della assunzione della iniziativa per la azione giurisdizionale avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, alla luce degli interventi della Corte costituzionale con le sentenze n. 39 e n. 130 del 2014 e delle, anche diversificate, opzioni e valutazioni espresse in sede di confronto tecnico ed istituzionale.

RITENUTO CHE la deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 269/2014/FRG di non regolarità dei rendiconti dei Gruppi consiliari per l'esercizio 2013 propone profili di percorribilità per un ricorso della regione del Veneto alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni e per il ricorso giurisdizionale al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con annessa istanza cautelare, anche alla luce delle pronunce della Corte costituzionale n. 39 del 2014 e n. 130 del 2014 e per i motivi così come di seguito riassumibili:

A) relativamente alla proposizione di ricorso per conflitto di attribuzioni:

- a fronte della ricostruzione dell'istituto del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, come introdotto dall'articolo 1 comma 9 e seguenti del decreto legge n. 174 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012, operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39 del 2014 in termini di "analisi obbligatoria di tipo documentale, che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere la autonomia politica dei gruppi interessati al controllo" ed "assume infatti, come parametro la conformità del rendiconto al modello proposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale" con contestuale definizione e delimitazione di ambiti e confini di detto controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, come "meramente esterni e di natura documentale";
- la deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 269/2014/FRG, per le forme e le modalità di esercizio delle proprie funzioni da parte della Sezione regionale per il Veneto, pone la esigenza di intervenire per evitare il consolidarsi:
 - sia, in primis, della assunzione della inerenza quale parametro per l'esercizio del controllo dei rendiconti delle spese dei gruppi consiliari, laddove tale parametro non è previsto né tantomeno disciplinato dalla legge n. 213 del 2012 e dal relativo DPCM del 21 dicembre 2012 di recepimento della delibera della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome del 5 dicembre 2012, e configurandosi quindi l'operato della Sezione regionale di controllo per il Veneto della Corte dei conti in modalità discordanti rispetto al quadro normativo di riferimento o comunque in termini di discrezionale ampliamento dell'ambito di applicazione di una disposizione normativa: quanto sopra in violazione di principi di certezza del diritto di cui agli articoli 3 e 25 della Costituzione;
 - sia, comunque, in via subordinata, di una elaborazione da parte della suddetta Sezione regionale per il controllo della interpretazione ed applicazione del concetto di inerenza della spesa rispetto alle finalità istituzionali proprie dei Gruppi consiliari che, laddove la Sezione regionale per il controllo richiede che "deve essere idonea a consentire l'esercizio della verifica di inerenza al fine istituzionale, indicando l'occasione, le circostanze e le finalità della spesa medesima poiché il difetto di tali minime indicazioni rende, di fatto, a monte, impossibile qualunque valutazione di attinenza a fini istituzionali propri del mandato consiliare e dell'attività del gruppo" viene imposta in

termini fortemente invasivi e lesivi della autonomia dei Gruppi medesimi e quindi tale - proprio per le modalità assunte, e a fronte della riconosciuta natura dei Gruppi consiliari quali “organi del Consiglioovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio” (sentenza Corte cost. n. 39/2014) - da ridondare in lesione degli spazi costituzionalmente riservati alla autonomia della Regione e dei suoi organi e funzionali al funzionamento della istituzione consiliare.

- quanto sopra ricordato altresì che la Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014 ha rigettato, sotto un profilo di diritto, uno dei motivi di inammissibilità proposti dalla difesa dello Stato ovvero la presunta assenza di “tono costituzionale” nel ricorso proposto, dal momento che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto”; e proprio quest'ultimo è il principale aspetto lamentato, sia nel ricorso a suo tempo proposto e deciso con la sentenza n. 130 del 2014, sia nel ricorso che si propone di promuovere: ovvero il ridondare in lesione della autonomia costituzionalmente garantita dei Consigli regionali, della azione della Corte dei conti, allora a fronte della assunzione con effetto retroattivo di un quadro di riferimento normativo non conosciuto né conoscibile in corso di esercizio, oggi la sua applicazione in forme non coerenti con la ricostruzione che la stessa Corte costituzionale offre e ribadisce con le sentenze in esame.

B) relativamente alla proposizione di ricorso in via giurisdizionale amministrativa avanti al TAR per il Veneto, con annessa istanza cautelare;

- a fronte della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014 che ha, tra altro, affrontato e risolto il tema, pur dibattuto, in ordine alla impugnabilità delle pronunce delle Sezioni regionali per il controllo:

a) disattendendo in primo luogo, le letture dottrinali in ordine alla non impugnabilità delle deliberazioni delle Sezioni regionali per il controllo, sia, verosimilmente, la stessa pronuncia 15/SEZAUT/2013 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 5 luglio 2013 che sosteneva la tesi di una giurisdizione cosiddetta “domestica”, configurandosi quale unico ammissibile rimedio nei confronti delle pronunce delle Sezioni regionali per il controllo, “ove si ritengano lesive di interessi protetti”, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 213 del 2012, il ricorso alle Sezioni riunite della stessa Corte dei conti in sede di giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica di cui all'articolo 103 della Costituzione;

b) riconoscendo “la facoltà dei soggetti controllati di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli artt. 24 e 113 della Costituzione”, anche se rimane allo stato non definita, in carenza assoluta di precedenti in materia, la esatta individuazione della autorità giurisdizionale competente a pronunciarsi in sede di tali ricorsi.+

- ritenuto che la autorità giurisdizionale debba essere individuata nel giudice amministrativo (vedi parere dei legali incaricati del 3 luglio 2013 ribadito sul punto in occasione degli incontri del 17 e 29 aprile u.s.), atteso che “il provvedimento in esame, essendo un atto di controllo emesso da una autorità amministrativa, qual è la sezione di controllo della Corte dei conti, ancorché inserita in un corpo (la Corte dei conti) avente anche funzioni giurisdizionali costituzionalmente previste”, non può che essere censurato avanti al giudice amministrativo

- atteso che, nel merito la deliberazione della Corte dei conti di non regolarità dei rendiconti n. 269/2014/FRG per l’esercizio 2013, evidenzia, anche solo ad una prima lettura, un non corretto esercizio della funzione attribuita, in ordine al quale possono, esemplificarsi molteplici e sostanziali profili di illegittimità da poter far valere in giudizio, quali:

a) la violazione del principio di leale collaborazione, cui dovrebbe conformarsi l’esercizio delle funzioni di controllo introdotte dal decreto legge n. 174 del 2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012, ivi compresa la violazione del principio del contraddittorio, atteso che si è proceduto all’accertamento senza coinvolgere direttamente i gruppi consiliari;

b) una valutazione complessiva delle spese sostenute e rendicontate che ha assunto come parametro non la sola conformità del rendiconto al quadro normativo vigente (e quindi alla disciplina definita dalla legge n. 213 del 2012 ed in sua attuazione dal DPCM 21 dicembre 2012, così come rappresentato dalla Corte costituzionale con la già più volte richiamata sentenza n. 39 del 2014, che sul punto precisa come “il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza”), ma si è esteso ad una verifica di inerenza al fine istituzionale, fino a comprendere valutazioni in ordine alla “occasione” alle “circostanze” e alla “finalità della spesa” rispetto alla attività istituzionale del gruppo e così trasmodando in un giudizio sul merito e la opportunità che afferiscono ad un piano di discrezionalità che si ritiene estraneo al sindacato delle Sezioni regionali per il controllo;

c) aspetti di intrinseca contraddittorietà tra le diverse motivazioni addotte a censura delle diverse tipologie di spesa rendicontate dai diversi Gruppi consiliari.

- atteso che sussistono le condizioni che legittimano la possibilità di costituzione in giudizio del Consiglio regionale, trovando il Consiglio regionale un proprio interesse differenziato e diretto rispetto a quello dei Gruppi consiliari (e quindi la propria legittimazione processuale ad agire – o meglio a richiedere alla Giunta regionale e per essa al Presidente della Giunta regionale ad agire) in quei profili della conduzione dell’esercizio della funzione di controllo da parte della sezione regionale per il Veneto della Corte dei conti, (quali la violazione del principio di leale collaborazione, cui dovrebbe conformarsi l’esercizio delle funzioni di controllo fra istituzioni, atteso che della istituzione del Consiglio regionale i gruppi sono riconosciuti, ed a pieno titolo, come parti) da cui discendono profili di lesione delle prerogative proprie del Consiglio regionale e dei suoi organi (basti pensare alla sospensione dell’erogazione dei contributi per l’anno in corso ed al recupero di quelli già versati che, in quanto tali, si traducono in

una potenziale paralisi della attività dei Gruppi e dunque dell'attività istituzionale del Consiglio regionale medesimo);

- per il ricorso giurisdizionale amministrativo avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con annessa istanza cautelare, il Consiglio regionale si costituirà in giudizio per il tramite del Presidente della Giunta regionale cui spetta la rappresentanza in giudizio del Consiglio regionale, tra l'altro, per tutti gli atti e le attività posti in essere nell'esercizio delle competenze del Consiglio medesimo (procedimenti ed atti, legislativi, amministrativi e politici) quale organo della regione;

RICORDATO che i singoli Gruppi consiliari provvederanno ad agire avanti allo stesso TAR per il Veneto per gli aspetti di specifico interesse e competenza, quali in concreto il trasmodare della funzione di controllo della sezione regionale per il Veneto della Corte dei conti sullo specifico rendiconto del singolo Gruppo consiliare, in un giudizio sul merito e sulla opportunità che afferiscono invece ad un piano di discrezionalità, a fronte della già ricordata natura del controllo (qualificato dalla Corte come "esterno e di tipo documentale") ed i profili di intrinseca contraddittorietà nell'operare della sezione di controllo, fra la fase di interlocuzione e la fase decisoria, e in seno a quest'ultima, tra le diverse motivazioni addotte a censura delle diverse tipologie di spesa rendicontate dai diversi Gruppi consiliari;

RITENENDO pertanto sussistano tutte le condizioni, come sopra richiamate, sia per proporre ricorso per conflitto di attribuzione avanti alla Corte costituzionale, sia per proporre ricorso giurisdizionale avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, ricordando i termini decadenziali previsti, definiti in sessanta (60) giorni dalla avvenuta conoscenza dell'atto (e quindi, nel caso di specie, entro il 9 giugno p.v.);

VISTA la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. del maggio 2014 relativa all'argomento indicato in oggetto;

VISTO l'articolo 33, comma 1, lettera m) ai sensi del quale "*Il Consiglio m) propone alla Giunta regionale la promozione dei ricorsi o la costituzione in giudizio innanzi alla Corte costituzionale*" e l'articolo 41 dello Statuto del Veneto;

VISTA la deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 44 del 16 maggio 2013 e della Giunta regionale n. 730 del 21 maggio 2013, con le quali si definisce il protocollo di intesa per l'esercizio della rappresentanza in giudizio del Consiglio regionale del Veneto;

VISTO il Regolamento del Consiglio regionale;

UDITA la relazione del, Consigliere

DELIBERA

- 1) di proporre, per le ragioni indicate in premessa e qui recepite quale parte integrante e sostanziale del presente provvedimento, alla Giunta regionale:
 - a) la promozione di ricorso della Regione del Veneto alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 39 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 nei confronti della deliberazione n. 269 del 9 aprile 2014 della Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto;
 - b) la promozione di ricorso giurisdizionale amministrativo avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con istanza cautelare, contro la deliberazione n. 269/2014/FRG della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, per i profili di competenza ed interesse del Consiglio regionale;
- 2) di demandare all'Ufficio di presidenza eventuali provvedimenti esecutivi funzionali alla attuazione della deliberazione del Consiglio regionale.