



# CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

IX LEGISLATURA

*ALLEGATO ALLA DELIBERAZIONE CONSILIARE N. 68 DEL 31 LUGLIO 2013  
RELATIVA A:*

**DELIBERAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI, SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO, 13 GIUGNO 2013, N. 160, CONCERNENTE LA REGOLARITÀ DEI RENDICONTI DEI GRUPPI CONSILIARI PER L'ESERCIZIO 2012. 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"**

Prof. Avv. Vittorio Domenichelli  
Ordinario di Diritto Amministrativo  
nell'Università degli Studi di Padova

Prof. Avv. Mario Bertolissi  
Ordinario di Diritto Costituzionale  
nell'Università degli Studi di Padova

Avv. Francesco Rossi

Padova, 3 luglio 2013

Ill.mo Presidente  
del Consiglio Regionale del Veneto

**OGGETTO: *considerazioni relative alla posizione del Consiglio Regionale e dei Gruppi consiliari alla luce della deliberazione della Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per il Veneto del 13 giugno 2013.***

Esprimiamo di seguito le nostre considerazioni in merito ai **possibili rimedi** esperibili alla luce della deliberazione della Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per il Veneto del 13 giugno 2013 n. 160 che, investita di tale competenza dall'art. 1 del D.L. 174/2012 (convertito in L. 213/2012), ha accertato l'irregolare rendicontazione delle spese riferite a ciascun Gruppo consiliare per l'esercizio 2012 e, per quanto concerne in particolare il Gruppo della Liga Veneta – Lega Nord – Padania, ha contestato l'inadempimento dell'obbligo di fornire le “pezze giustificative” delle suddette spese entro i termini stabiliti.

Come noto, da tali asseriti inadempimenti deriva, *ex art. 1 commi XI e XII del D.L. cit.*, la decadenza per l'anno in corso dal diritto dei Gruppi all'erogazione di risorse da parte del Consiglio Regionale, oltre che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio Regionale e non rendicontate.

\* \* \*

1. La prima questione che si pone è quella relativa alla **giustiziabilità del provvedimento** della Sezione di controllo giacché il legislatore non si è preoccupato di individuare il giudice competente a conoscere i ricorsi contro le deliberazioni della Sezione.

Va rilevato, per esempio, che il medesimo D.L. 174/2012 – inserendo gli artt. 243 *bis/ter* e *quater* al T.U. degli Enti locali - ha previsto una specifica procedura di contestazione avanti le Sezioni Riunite della Corte dei Conti della delibera di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio finanziario adottato dagli Enti locali per i quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocarne il dissesto finanziario; contestazione da esperirsi nel termine di 30 giorni.

È però evidente che tale procedura, prevista specificamente per gli Enti locali e per il caso di accertati squilibri strutturali del bilancio, non può trovare applicazione nel caso di specie.

Né pare che dalla sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 2 del 03/06/2013 - che discetta della competenza delle Sezioni regionali di controllo al fine di stabilirne la posizione o meno di parte nel processo davanti alle Sezioni Riunite - possa dedursi alcuna conclusione diversa in ordine all'impugnabilità degli atti delle Sezioni di controllo, perché i passaggi relativi alla natura di queste ultime ed alla loro funzione "neutrale" sono legati alla peculiare natura della procedura del controllo del piano di riequilibrio finanziario adottato, per il quale è previsto un particolare giudizio avanti le Sezioni Riunite in speciale composizione: giudizio nel quale – ripetesi - la Corte doveva decidere se considerare parte in senso sostanziale o processuale la Sezione di controllo che aveva emesso l'atto

impugnato (tema estraneo alla questione specifica dell'impugnabilità degli atti di controllo).

È evidente peraltro che non può esistere nel nostro Ordinamento un provvedimento amministrativo che non possa essere censurato avanti un Giudice (cfr artt. 24 e 113 Cost.: “*contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa*”).

Ne deriva 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, ancorchè inserita in un corpo (la Corte dei Conti) avente anche funzioni giurisdizionali costituzionalmente previste (art. 103, II comma, Cost.) **non può che essere censurato avanti il giudice amministrativo** che dovrà essere investito della causa entro il termine ordinario di 60 giorni dalla conoscenza dell'atto (*i.e.* entro il 27 settembre p.v., considerando la sospensione feriale dei termini dal 1 agosto al 15 settembre).

L'antica "*querelle*" sulla natura di diritto soggettivo o di interesse legittimo della situazione giuridica soggettiva sussistente di fronte all'atto di controllo - dalla quale discende la giurisdizione dell'A.G.O. o del giudice amministrativo- a nostro avviso deve risolversi nel senso della lesione di un interesse legittimo da parte dell'atto di controllo: ed invero il controllo su atti amministrativi si configura come un "potere" (una delle espressioni della funzione amministrativa: amministrazione "attiva", "consultiva" e di "controllo") di fronte al quale, quando si discute del suo cattivo esercizio e non della sua esistenza, sussistono solo posizioni di interesse legittimo al corretto uso del potere (sindacando il quale il giudice amministrativo può soddisfare anche l'interesse sostanziale sotteso sempre all'interesse legittimo).

Nel caso, essendo le Sezioni di controllo articolate per Regioni ed avendo ad oggetto atti dei Gruppi consiliari del Consiglio Regionale del Veneto, sarà competente il TAR Veneto al quale potrà altresì essere richiesta la sospensione degli effetti dell'atto impugnato, adducendo la sussistenza di un danno grave ed irreparabile.

**1 bis.** Si potrebbe obiettare, in senso contrario e per dubitare della ricorribilità avanti il Giudice amministrativo, che la citata deliberazione della Sezione del controllo n. 160/2013 non abbia natura provvedimentoale, alla luce di una certa giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Cassazione.

Non pare, tuttavia, che il rilievo abbia pregio, stante l'inconferenza di quella medesima giurisprudenza rispetto al caso che qui impegna.

Ed invero, il sindacato esercitato dalla Corte dei Conti sui rendiconti dei gruppi consiliari costituisce una forma di controllo successivo sulla gestione, non già di controllo preventivo di legittimità. Solo quest'ultimo viene, in effetti, assimilato al procedimento giurisdizionale, mentre tale natura giurisdizionale è negata al controllo successivo (cfr. Corte cost., sent. n. 335/1995 e n. 470/1997 e Cass., SS.UU. n. 5762/1998) il quale, si ritiene, invece, riconducibile ad un'attività, appunto, di tipo amministrativo. E, dunque, sindacabile dal giudice amministrativo.

Del resto, depono per l'assoggettabilità alla giurisdizione amministrativa anche la circostanza che dalla determinazione esercitata dalla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti discendono gli effetti immediatamente lesivi previsti dalla legge (v. artt. 11 e 12 d.l. n. 174/2012), di talché non vale (o non pare prudente assecondare) l'obiezione che vorrebbe rinviare il giudizio amministrativo al successivo atto (la delibera del Consiglio regionale o dell'Ufficio di Presidenza) con il quale verranno (inevitabilmente) disposte le pregiudizievoli conseguenze *ex*

*lege*, ovvero la decadenza, per l'anno in corso, dal contributo pubblico ed il conseguente obbligo di restituzione.

2. Per quanto concerne, poi, la **legittimazione al ricorso**, sicuramente essa deve riconoscersi in capo a ciascun Gruppo consiliare, avendo essi un interesse differenziato, diretto ed immediato a contestare la deliberazione in oggetto che comporta la decadenza dal diritto all'erogazione per l'anno in corso delle risorse da parte del Consiglio Regionale, oltre che l'obbligo di restituire le somme ricevute e non rendicontate.

Sotto tale profilo, a prescindere dalla qualificazione giuridica dei gruppi consiliari – se siano associazioni non riconosciute o organi dei partiti o organi del Consiglio Regionale - ad essi è riconosciuta una particolare posizione organizzativa e funzionale sia rispetto al Consiglio Regionale del quale fanno parte, sia rispetto ad un organo esterno qual è la Sezione di controllo della Corte dei Conti del Veneto; posizione che sicuramente attribuisce loro la *legitimatío ad processum* (così anche Corte dei Conti, Sez. Giurisdizionale per il Lazio, Decreto n. 1/2012 e Corte Costituzionale, 12/04/1990, 187).

Più dubbio è se il Consiglio Regionale sia titolare di un interesse differenziato e diretto a contestare davanti al giudice amministrativo la deliberazione della Sezione, dal momento che la lesione che si produce in capo ai Gruppi solo indirettamente può riflettersi anche sul Consiglio, sotto il profilo organizzativo, dato che la difficoltà di funzionamento dei Gruppi per carenza di risorse potrebbe riverberarsi anche sul buon funzionamento dell'Assemblea.

Tuttavia, poiché la legge affida al Consiglio ed al suo Presidente una competenza "collaborativa" all'esercizio del controllo, non sembra agevole

coniugare una competenza nell'esercizio del potere ed una legittimazione a contestarlo.

Più propriamente, come si dirà nel prosieguo, il Consiglio Regionale potrebbe, invece, proporre avanti la Corte Costituzionale un **conflitto di attribuzione** (nel caso di specie tra la Corte dei Conti e la Regione stessa) a causa dell'illegittima invasione operata dal controllo sulla sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita.

Tuttavia, non va escluso che il Consiglio possa intervenire *ad adiuvandum* nel ricorso dei singoli Gruppi consiliari trovando il proprio interesse e dunque la propria legittimazione nella circostanza che la sospensione dell'erogazione dei contributi per l'anno in corso ed il recupero di quelli già versati paralizzerebbe l'attività dei Gruppi e dunque del Consiglio stesso.

3. Quanto agli oneri discendenti dalla pronuncia della Sezione in capo al Consiglio Regionale, questo ed in particolare i suoi organi di vertice non potranno esimersi dal richiedere ai Gruppi la restituzione delle somme dichiarate dalla Sezione di controllo "irregolarmente rendicontate", giacché è la legge a stabilire l'obbligo di restituzione, così costruendo in termini di diritto soggettivo quello del Consiglio Regionale alla restituzione stessa; pertanto sebbene i Gruppi siano tenuti alla restituzione *ex lege* ("obbligo di restituzione"), il mancato esercizio, da parte del Consiglio Regionale, della facoltà di richiedere la restituzione, potrebbe essere considerato come fonte di responsabilità erariale (notiamo che la Sezione ha disposto la trasmissione degli atti alla Procura Regionale).

Per completezza di esame si deve aggiungere che la natura giuridica dei Gruppi consiliari può essere rilevante anche ai fini dell'esercizio del diritto a richiedere le somme non rendicontate in restituzione.

Invero, se i Gruppi consiliari dovessero essere considerati quali associazioni non riconosciute (in questo senso Cass. 14.05.2009 n. 11207 che ha ritenuto i Gruppi Parlamentari presso la Camera dei Deputati come associazioni non riconosciute), si applicherebbero ai fini della responsabilità per le obbligazioni contratte dagli stessi (anche di carattere non negoziale, qualora si dovesse ritenere che l'obbligo restitutorio non sia riconducibile a negozio giuridico cfr sul punto Cass. 15.03.2007 n. 5982) le disposizioni di cui all'art. 38 del Codice Civile il quale, come noto, prevede che *“per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione”*.

La giurisprudenza ritiene assimilabile l'obbligazione che grava su colui che ha agito in nome e per conto dell'associazione a quella del fideiussore, con la conseguenza che all'obbligazione stessa dovrà applicarsi anche il disposto di cui all'art. 1957 c.c. il quale prevede che *“il fideiussore rimane obbligato anche dopo la scadenza dell'obbligazione principale, purchè il creditore entro sei mesi abbia proposto le sue istanze contro il debitore e le abbia con diligenza continuate”* (sul punto cfr. Cass. 29.12.2011 n. 29733 e Cass. 06.08.2002 n. 11759).

Il termine di sei mesi previsto dall'art. 1957 c.c., applicabile anche all'obbligazione di coloro che hanno agito in nome e per conto dell'associazione non riconosciuta, è considerato costantemente quale termine di decadenza (cfr. sul punto Cass. 27.09.2011 n. 19736 e Cass. 01.12.2010 n. 24391) e la dizione *“istanza”* contenuta nell'art. 1957 c.c. è costantemente interpretata dalla giurisprudenza come domanda giudiziale (cfr. sul punto Cass. 20.04.2004 n. 7502).



In ragione di quanto precede dunque, se il Gruppo consiliare fosse considerato una associazione non riconosciuta e l'obbligo restitutorio e quindi l'obbligazione che grava sul Gruppo stesso fosse esigibile dal 13.06.2013,

a) il Consiglio Regionale dovrebbe attivarsi nei confronti di coloro che hanno agito in nome e per conto del Gruppo entro sei mesi decorrenti dal 13.06.2013;

b) l'attivazione dovrebbe avvenire, a pena di decadenza, mediante proposizione di azione giudiziale.

A conclusioni diverse si deve giungere qualora il Gruppo consiliare non sia considerato associazione non riconosciuta, ma semplice organo del Consiglio Regionale, come forse è più ragionevole ipotizzare.

In questo caso, delle obbligazioni risponderebbero puramente e semplicemente coloro che le hanno contratte e quindi, in questo caso, coloro che hanno effettuato le spese non correttamente rendicontate, senza che la relativa azione sia assoggettata a termini particolari di decadenza o prescrizione.

Per quanto riguarda la decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse, non sussiste un eguale onere del Consiglio di richiedere o azionare alcunchè, dal momento che la decadenza opera *ex lege* e comporta per il Consiglio un obbligo negativo, ovvero quello di non erogare risorse per l'anno in corso.

Certo si potrebbe dubitare che tale misura - avendo carattere marcatamente sanzionatorio, molto di più della restituzione che sembra avere piuttosto carattere riparatorio/risarcitorio - possa essere applicata a fatti sorti anteriormente all'introduzione della nuova disciplina.

Sul punto si segnala che la Sezione di controllo della Regione Marche ha investito il Presidente della Corte dei Conti perché risolva la questione relativa

all'applicazione della disciplina sanzionatoria di cui all'articolo 1, comma XI e XII, del D.L. 174/2012 anche ai rendiconti dell'esercizio finanziario 2012.

Tuttavia, anche se si può senz'altro condividere il dubbio su di un'applicazione retroattiva di misure sanzionatorie, la disapplicazione della decadenza potrebbe esporre il Consiglio Regionale ed i suoi Uffici al rischio di responsabilità erariale.

È dunque opportuno che le risorse del Consiglio Regionale non vengano ripartite tra i Gruppi, quanto meno sino ad una pronuncia giurisdizionale, anche cautelare, del TAR.

4. Per quanto concerne invece i **profili di illegittimità** della deliberazione della Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti, in primo luogo dovrà essere censurata la **violazione del principio del contraddittorio** dal momento che la Corte ha proceduto all'accertamento senza coinvolgere direttamente i singoli Gruppi i quali, se interpellati, avrebbero potuto giustificare le spese ritenute non pertinenti all'attività politica.

4.1 Tale principio, che trova fondamento costituzionale nell'art. 97 Cost., è stato sviluppato anche dalla giurisprudenza comunitaria soprattutto nell'ambito del contraddittorio tributario e dei procedimenti sanzionatori, riconoscendo che il contraddittorio amministrativo, di carattere preventivo, costituisce un ineludibile momento di qualsiasi procedimento di accertamento nel corso del quale l'Ufficio procedente, prima ancora di notificare l'atto impositivo/sanzionatorio o comunque lesivo, convoca il soggetto passivo onde permettergli di addurre ogni utile ragione ai fini della verifica in corso.

Si tratta infatti di un momento di fondamentale importanza sia per il cittadino che per l'Amministrazione: per il primo, in quanto questi può produrre

memorie e depositare documenti idonei a impedire l'adozione dell'atto lesivo; già in fase amministrativa, pertanto, egli viene posto nelle condizioni di potersi adeguatamente difendere, esercitando, compiutamente, il proprio diritto di difesa. Per l'Amministrazione, il contraddittorio costituisce uno strumento di indubbia valenza, sia sotto il profilo della efficienza e della trasparenza, sia della giustizia procedimentale, giacché l'acquisizione di dati ed elementi utili a meglio valutare la fattispecie attraverso la partecipazione degli interessati, ben potrebbe condurre alla archiviazione del procedimento, senza, quindi, l'adozione di alcun atto sanzionatorio, evitando così l'insorgere di un inutile contenzioso.

4.2 In secondo luogo, potrà essere fatto valere in generale il **divieto di irretroattività** di applicazione delle norme introdotte dal D.L. 174/2012 con riferimento all'esercizio del 2012, che è precedente l'entrata in vigore della normativa stessa. Tale censura non comporta necessariamente ( ma su ciò V. *infra* il successivo p.6) l'impugnazione anche della deliberazione della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2013/QMIG del 3 aprile 2013 che ha stabilito l'estensione del controllo delle Sezioni Regionali anche ai rendiconti relativi all'esercizio 2012 (impugnazione che potrebbe spostare la competenza al TAR del Lazio).

Invero, la Sezione delle Autonomie ha precisato che, pur dovendo essere sottoposti al controllo anche i rendiconti 2012, il controllo avrebbe dovuto essere esercitato secondo le regole all'epoca vigenti presso ciascuna Regione.

Sotto questo profilo, però, la Sezione veneta, pur dichiarando di condividere il principio, concretamente ha poi preteso "pezze giustificative" più specifiche e più probanti di quelle in uso nel Veneto, alla luce della precedente disciplina (L.R. 56/1984 e dal Regolamento interno per l'amministrazione, la contabilità ed i servizi

in economia del Consiglio Regionale, adottati con deliberazione del Consiglio Regionale n. 27 del 25 giugno 2008; deliberazione Ufficio di Presidenza n. 12 del 22/03/2012 ).

Tali criteri, invero, imponevano solamente la conservazione delle “pezze giustificative” presso la sede del Gruppo interessato, a disposizione dei revisori dei conti, senza tuttavia richiedere particolari requisiti formali di identificazione degli acquisti e dunque di riconducibilità degli stessi all’attività politica (cfr artt. 44 e 45 del Regolamento).

È solo a seguito dell’entrata in vigore delle norme in esame ed in particolare della delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano del 5 dicembre 2012 (recepita con D.P.C.M. del 21 dicembre 2012) che si prescrive che *“per gli acquisti di beni e servizi la documentazione contabile è rappresentata dalla fattura o dallo scontrino fiscale parlante”* e che dunque viene richiesto uno specifico requisito formale di identificazione e di riconduzione degli acquisti.

Parimenti è a dirsi per altri elementi relativi alla dimostrazione di “inerenza” (ad es. relativamente ai contratti di consulenza) che nella prassi amministrativa non richiedevano particolari dimostrazioni in ordine alla qualifica di “esperti” dei soggetti incaricati o alla “specificità” degli incarichi attribuiti.

La Sezione avrebbe dovuto condurre il suo esame alla luce dei criteri vigenti nel 2012, mentre ciò in molti casi non sembra essere avvenuto, avendo la Sezione preteso giustificazioni e specificazioni ulteriori.

In definitiva, la Corte sembra richiedere ora per allora una prova puntuale e dettagliata degli acquisti effettuati o delle consulenze attribuite, al fine di ricondurle

all'attività politica, con ciò richiedendo una prova impossibile da adempiere a posteriori.

5. La questione relativa al gruppo Lega si pone invece in termini particolari e diversi perché attiene all'impossibilità o meno di produrre le "pezze giustificative" e alla natura perentoria o meno del termine assegnato.

Tema che merita di essere esaminato con particolare attenzione da chi sarà incaricato di patrocinare il Gruppo.

6. In estrema sintesi, dunque, la deliberazione n. 160/2013 può a nostro avviso essere impugnata davanti al TAR veneto per tutte le ragioni sopraesposte.

A ben vedere, peraltro, essa potrebbe essere contestata oltre che per **vizi propri, anche per vizi derivati dall'illegittimità dell'atto di cui fa applicazione**, la pronuncia n. 12 del 5 aprile 2013 della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie; atto che non poteva essere impugnato a suo tempo per difetto di immediata lesività.

Quest'ultimo, del resto, sarebbe censurabile *ab imis* a partire dalla sua stessa dichiarata (ma erronea e fuorviante) premessa di essere stato adottato "**ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. n. 174 del 2012**" quale "*deliberazione di orientamento interpretativo concernente l'applicazione dell'art. 1, commi 9-12, d.l. n. 174/2012 (...)*".

Infatti, come già è stato correttamente rilevato (da L. D'ANGELO, *Rendiconti dei gruppi consiliari regionali e controllo della Corte dei Conti: profili problematici*, in *www.altalex.com*), "*mentre le disposizioni che hanno introdotto il nuovo controllo contabile di regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali trovano collocazione nel Titolo I del D.L. n. 174 denominato 'Regioni', la nuova funzione attribuita alla Sezione Autonomie trova invece collocazione nel*

*Titolo II del D.L. n. 174 denominato 'Province e Comuni' (la stessa rubrica dell'art. 6 citato che menziona la revisione della spesa degli 'enti locali' sembra appunto circoscrivere l'ambito soggettivo delle nuove funzioni della Corte dei Conti ivi previste)''.*

In altre parole, diversa essendo la posizione delle **Regioni** rispetto a quella degli altri **Enti Locali** nello stesso disegno della novella disciplina dei controlli, si deve concludere che **solo con riguardo alla "revisione della spesa presso gli enti locali"** (cfr. rubrica art. 6 cit.) e non anche – come invece è avvenuto - ai **rendiconti dei gruppi consiliari regionali** la Sezione delle autonomie dispone di un potere di orientamento *"in presenza di interpretazioni discordanti ... o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza"*, al quale le Sezioni Regionali di controllo devono conformarsi.

D'altra parte, come è noto, il diverso trattamento legislativo degli Enti Locali rispetto alle Regioni ha fondamento e radici direttamente in Costituzione: donde, appunto, la *ratio* del differenziato regime dei controlli previsto dalla legge.

Soprattutto, è proprio la particolare copertura costituzionale dell'autonomia dell'ente Regione a suggerire di affiancare le iniziative avanti il Giudice amministrativo – di cui si è discusso finora – con, a monte, il ricorso alla Corte Costituzionale per conflitto (intersoggettivo) di attribuzioni fra Stato e Regione.

7. A tale riguardo, si osserva che la Consulta va considerata la sede, per così dire, naturale per la soluzione della controversia *de qua*, sede nella quale non tanto contestare la spettanza (in astratto) del potere di controllo alla Corte dei Conti (c.d. conflitto da usurpazione o da *vindicatio potestatis*), quanto piuttosto nella quale lamentare la menomazione subita dall'autonomia regionale (costituzionalmente

tutelata) in conseguenza all'esercizio (in concreto) del potere medesimo (c.d. conflitto da interferenza).

E' indubbia, infatti, l'incostituzionalità del controllo e delle sanzioni che ne derivano, nella misura in cui, l'uno e le altre si risolvono in un indebito sindacato sulle scelte di merito operate dai consiglieri regionali e laddove, causa la decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse e l'obbligo restitutorio, minacciano la possibilità stessa dell'attività dei Gruppi consiliari e, quindi, del Consiglio regionale. Non solo, ma appare evidente anche la manifesta irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità della misura sanzionatoria della decadenza giacchè è prevista la decadenza dall'intera contribuzione per l'anno in corso anche nel caso di mancata rendicontazione di una somma inferiore e magari risibile rispetto all'entità complessiva del contributo spettante al Gruppo.

L'ingerenza e l'interferenza nello spazio **a)** delle prerogative regionali, **b)** dell'autonomia politica della Regione e dei suoi organi, **c)** dell'autonomia contabile e di spesa violano apertamente gli artt. 121 e 123 Cost., parametri da integrare alla luce dello Statuto, delle leggi regionali e dei regolamenti interni sul funzionamento, l'amministrazione e la contabilità del Consiglio.

Anche davanti alla Corte Costituzionale potrà essere contestata, *inter alia*, l'illegittimità dell'applicazione sostanzialmente retroattiva di criteri di controllo definiti *ex post*, ma la *causa petendi* dovrà essere elevata, rispetto al giudizio amministrativo, tanto da farle assumere, come si usa dire, "tono costituzionale", evidenziando come il predetto controllo retroattivo sia avvenuto in violazione della posizione di autonomia e di indipendenza che la Costituzione garantisce alla Regione, interferendo, in particolare, sul processo formativo della volontà decisionale del Consiglio.

D'altra parte, non deve sorprendere che il medesimo atto (*i.e.* la delibera n. 160/2013) sia, ad un tempo, incostituzionale e illegittimo sul piano amministrativo, con il conseguente onere di impugnazione nella doppia sede, ove si consideri la sempre più accentuata “amministrativizzazione” del conflitto di attribuzioni Stato-Regione che non di rado conduce ad una loro reciproca sovrapposizione (ampiamente rilevata dalla dottrina: v. R. Bin, *Il conflitto di attribuzioni fra enti nel biennio 1995-1996*, in *Foro it.*, I, 1995, 1746 e ss).

7.1. Ove, poi, tanto nel giudizio amministrativo quanto nel giudizio per conflitto di attribuzioni, si dovesse concludere per l'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme dei commi da 9 a 12 del D.L. n. 174/2012 (convertito nella legge n. 213/2012), non ci si dovrà esimere dal chiedere, sul presupposto della rilevanza e della non manifesta infondatezza, che la questione di legittimità costituzionale sia sollevata in via incidentale per violazione, tra gli altri, degli **artt. 3 e 97 Cost.** (per irragionevolezza dell'omessa previsione del criterio di proporzionalità fra sanzione e condotta sanzionata), dell'**art. 25** (per violazione del principio di irretroattività dello *jus superveniens* recante nuove sanzioni), dell'**art. 117, comma terzo** (posto che la nuova disciplina statale, pur qualificandosi come di “coordinamento della finanza pubblica”, non si limita ad introdurre i “principi fondamentali” della materia, ma pretende di operare nel dettaglio), **degli artt. 121 e 123** (per violazione delle prerogative consiliari in materia di definizione dei criteri e dei modi della rendicontazione interna).

7.2 Quanto alle modalità della proposizione del ricorso per conflitto di attribuzione ci si permette di rammentare che il termine decadenziale è di 60 giorni dall'avvenuta conoscenza dell'atto, con l'avvertenza della non applicabilità – diversamente da quanto sopra rilevato con riguardo al giudizio amministrativo – del



periodo delle ferie giudiziali: il ricorso dovrà, dunque, essere notificato **entro il 12 agosto**).

Fermo restando il termine suddetto, è, tuttavia, evidente che, per la migliore efficacia dell'azione e per confidare che il tempo della pronuncia della Consulta non sia differito tanto da perdere di utilità, è quanto mai opportuno che il rimedio sia attivato con la più pronta sollecitudine.

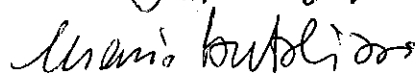
La deliberazione di autorizzazione al giudizio è di competenza della Giunta Regionale e il Presidente della Giunta è l'unico soggetto in senso processuale abilitato a partecipare al giudizio anche se, come nel caso di specie, la parte sostanziale lesa o menomata è il Consiglio.

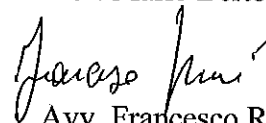
\* \* \*

Confidiamo di aver esposto in modo chiaro le nostre considerazioni in merito ai possibili rimedi per la risoluzione della vicenda di cui in oggetto e restiamo a disposizione per ogni ulteriore necessità.

Con i nostri migliori saluti.

  
Avv. Prof. Vittorio Domenichelli

  
Avv. Prof. Mario Bertolissi

  
Avv. Francesco Rossi