



CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA  
Sezione Affari e Studi Giuridici e Legislativi  
Servizio Affari e Studi Legislativi e Giuridici

SCHEDA DI ANALISI TECNICO-NORMATIVA

l.r. 29/2011, art. 7

Atto Consiglio n. 319/A XI Legislatura

PROPONENTI	Consigliere: F. Caracciolo
TITOLO	“Proposta di modifica della legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 recante “Norme per il funzionamento dei gruppi”

RILEVAZIONE ELEMENTI INTERNI E DI ACCOMPAGNAMENTO

Numero articoli relazione allegati	8 Si No
RIFERIMENTI NORMATIVI	D.L. n. 174 del 2012, conv. con modif. dalla L. n. 213 del 2012 L.R. n. 3 del 1994 e s.m.i. Conferenza Stato, Regioni e Prov. autonome Delib. del 6.12.2012

ANALISI NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE

D.lgs. n. 267 del 2000, art. 243-*quater*, co. 5  
Corte cost. sent. n. 39 del 2014  
Corte dei Conti SS.RR. sent. n. 29 del 2014  
Corte dei Conti SS.RR. sent. n. 54 del 2014

RILEVAZIONE DI CRITICITÀ SOTTO IL PROFILO REDAZIONALE

Si riscontrano alcune criticità sul testo dell'art. 5, ovvero nell'inserito art. 7 “*Restituzione e procedure di recupero somme*”:

- **al comma 1** si suggerisce di aggiungere, dopo le parole “Consiglio regionale”, le seguenti “in persona del suo Presidente” nonché declinare, il verbo reso al gerundio “chiedendo”, al tempo indicativo presente “con la richiesta di”;
- **al comma 2** si suggerisce di sostituire l'intero testo con il seguente: “Il Consiglio regionale, in persona del suo Presidente, fermo restando quanto previsto dal comma precedente, procede al recupero delle somme dovute per effetto di una non corretta imputazione in rendiconto, decorsi i termini di cui al comma 12, dell'art. 1 D.L. n. 174 del 2012, ovvero in adesione all'adempimento da parte del Presidente del Gruppo consiliare.

\*

Le motivazioni delle sopra citate modifiche sono meglio articolate all'interno del testo della presente ATN.

RILEVAZIONE DI CRITICITÀ SOTTO IL PROFILO SOSTANZIALE

Il D.L. n. 174 del 2012 *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”* con l’art. 1, adotta una serie di disposizioni volte a sottoporre al controllo delle Sezioni regionali della Corte dei Conti la gestione finanziaria delle Regioni; in particolare, ai commi 9, 10, 11 e 12 del medesimo articolo ha previsto una specifica verifica sui rendiconti dei Gruppi politici dei Consigli regionali.

Nello specifico, l’art. 1, comma 9 del citato decreto, ha previsto che ciascun Gruppo costituito nell’ambito dei Consigli regionali approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (rif. delibera del 6 dicembre, formalizzata nel D.P.C.M. 21 dicembre 2012 *“Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell’articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213”*).

Le linee guida costituiscono, infatti, un importante atto amministrativo redatto al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché di definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. Pertanto la veridicità della spesa attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute; la correttezza, alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge.

Con i commi 10 e seguenti, dell’art. 1 del D.L. n. 174 del 2012, il legislatore assegna alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il controllo di regolarità sui predetti rendiconti, prevedendo che le Sezioni medesime siano chiamate a pronunciarsi in merito, con apposita delibera, entro trenta giorni dal ricevimento del documento. In caso di mancata pronuncia nel termine assegnato, il rendiconto di esercizio si intenderebbe comunque approvato. Qualora la Sezione regionale riscontri che il rendiconto del Gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non siano conformi alle prescrizioni dell’art. 1 del D.L. n. 174 del 2012, trasmette al Presidente del Consiglio regionale, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, una comunicazione affinché il Gruppo consiliare interessato provveda alla relativa regolarizzazione, fissando a tal fine un termine non superiore a trenta giorni. Tale comunicazione sospende il decorso del termine per la pronuncia della Sezione.

La *ratio* delle disposizioni introdotte dall’art. 1 del D.L. n. 174 del 2012 è quella di adeguare, ai sensi degli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 Cost., il controllo della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria delle Regioni ad un maggiore e più incisivo coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea.

Il nuovo controllo sul rendiconto di ciascun gruppo dei Consigli regionali, costituisce quindi parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme acquisite da tali Gruppi e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. Pertanto il sindacato della Corte dei Conti, non potrà che svolgersi attraverso un’analisi di tipo documentale che, “pur non scendendo nel merito dell’utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell’effettivo impiego”, assumendo come “parametro la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza” (cfr. Corte cost. sent. n. 39 del 2014).

Tale disciplina appare quindi logicamente connaturata alle “materie di contabilità pubblica” di cui all’art. 103, comma 2, Cost. (cfr. SS.RR. n. 29 del 2014), tanto che anche **l’impugnazione delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo dichiarative della non regolarità dei rendiconti** in parola è stata ritenuta appartenente alla giurisdizione contabile (cfr. SS.RR. n. 54 del 2014).

**Il legislatore, con la modifica dell’art. 1, comma 12, del D.L. n. 174 del 2012 (disposta**

con l'art. 33, comma 2, lett. a), n. 3 del D.L. n. 91 del 2014), ha ritenuto infatti di individuare una procedura *ad hoc* onde consentire l'impugnativa delle decisioni delle Sezioni regionali della Corte dei Conti, concernenti i rendiconti dei Gruppi consiliari; a tal fine ha specificato che: *“Avverso le delibere delle Sezioni regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”*. Tale disposizione legislativa ha trovato conferma nella previsione di cui all'art. 11, comma 6, lett. d), del D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 c.d. Codice di giustizia contabile.

La Regione Puglia, in adeguamento alle sopra citate disposizioni nazionali (rif. artt. 1 e 2 del D.L. n. 174 del 2012), con le Leggi regionali n. 34 del 2012 («Riduzione dei costi della politica»), n. 29 del 2015 («Disciplina per la regolamentazione dei limiti alle acquisizioni e alla spesa del personale dei Gruppi consiliari – modifiche e integrazioni alle leggi regionali 30 novembre 2012, n. 34 e 11 gennaio 1994, n. 3») e n. 67 del 2018 («Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia – Legge di stabilità regionale 2019»), ha più volte modificato la normativa regionale in materia di finanziamento dei Gruppi consiliari contenuta nella L.R. n. 3 del 1994 «Norme per il funzionamento dei Gruppi consiliari».

In questo contesto, la proposta di legge in esame, intitolata *“Proposta di modifica della legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 recante “Norme per il funzionamento dei gruppi”*, intende modificare ulteriormente la L.R. n. 3 del 1994.

L'intervento di modifica, secondo il proponente, è utile al fine di superare quelle incertezze interpretative sorte in sede di verifica dei rendiconti 2020-2021 in materia di spese di personale e consulenze (rif. art. 1, 2 e 4 della pdl), nonché per introdurre nuove disposizioni di dettaglio volte a meglio regolamentare la fase di restituzione delle somme dovute dal Gruppo consiliare a seguito di rendiconto dichiarato irregolare dalla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti (rif. artt. 3, 5, 6 e 7 della pdl).

\*\*

Ai fini dell'analisi tecnico normativa si rileva che nel testo proposto non sussistono criticità in termini di competenza legislativa, trattandosi di un ambito in cui i Consigli regionali (in passato) disponevano di totale autonomia; difatti il procedimento di controllo era rimesso alla esclusiva fonte regionale. Oggi, invece, anche in ragione della natura pubblicistica delle erogazioni in danaro offerte ai Gruppi consiliari, l'intervento del legislatore nazionale risponde alla duplice esigenza di contenimento della spesa pubblica nonché di garanzia di coordinamento della finanza pubblica.

Nonostante ciò, la Corte costituzionale ha dovuto precisare, in materia, che i Consigli regionali devono esercitare la potestà legislativa *“in piena autonomia politica, senza che organi ad essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione”*; tanto perché le funzioni di controllo della Corte dei conti *“non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti”*. Pertanto un giudice non potrà sostituirsi al legislatore regionale nell'esercizio della sua funzione tipica (Corte cost. sent. n. 39 del 2014).

Accertata la competenza e piena autonomia ad intervenire con legge, occorre ora verificare che non vi siano criticità scaturenti dalla disciplina tracciata dal legislatore regionale al fine di regolare l'obbligo di restituzione ed il recupero delle somme dovute per effetto di una non corretta imputazione in rendiconto. A tal fine occorre preliminarmente osservare che **il sistema di verifica delle spese rendicontate dai gruppi consiliari** risulta congeniato su un **duplice piano**: quello diretto al recupero delle somme relative alle spese dichiarate irregolari, che fa carico al consiglio regionale ed ha come destinatario il gruppo consiliare beneficiario dei contributi, e quello (ulteriore) giudiziario che può colpire l'agente pubblico che si sia reso responsabile dell'effettuazione con dolo o colpa grave delle spese irregolari,

secondo il regime proprio della responsabilità amministrativa.

Sotto il primo aspetto il controllo di regolarità affidato alla Sezione di controllo, ove si traduca in un accertamento definitivo di irregolarità, fa nascere ex lege un obbligo restitutorio che comporta a carico del Presidente del Consiglio regionale un dovere di attivazione per il recupero delle somme dovute.

L'accertamento della irregolarità rende doverosa l'attivazione delle iniziative di recupero delle somme dovute e ciò a prescindere dai profili (di specifica pertinenza del Procuratore Regionale) concernenti l'illecita utilizzazione dei fondi rispetto ai fini istituzionali; in altri termini, ove inadempito l'obbligo di restituzione delle somme dovute, il soggetto legittimato può attivare, ove ne abbia interesse ed al solo fine dell'ottenimento di un titolo esecutivo giudiziale, un giudizio ad istanza di parte ex art. 172 lett. d) C.G.C. innanzi alla competente Sezione giurisdizionale regionale, mentre il PR può configurare l'erogazione della spesa già riconosciuta irregolare (anche) come danno erariale risarcibile imputabile a titolo di dolo o colpa grave a coloro che l'hanno disposta sulla base della disciplina della responsabilità amministrativa.

Alla luce di quanto poc'anzi esposto, dalla lettura dell'art. 5, ovvero dei commi 1 e 2 dell'inserito testo dell'art. 7 "*Restituzione e procedure di recupero somme*" della proposta di legge in esame, sembrerebbe che la disciplina delle attività di recupero sia limitata (dal proponente) a quelle dovute "a seguito di rendiconto oggetto di delibera di irregolarità" (art. 1, comma 1, della pdl) e non anche per la "mancata trasmissione del rendiconto" (rif. art. 1, comma 12, del D.L. n. 174 del 2012); difatti l'obbligo di restituzione, come sopra argomentato, consegue non solo in caso di delibera di non regolarità del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, ma anche in caso di mancata trasmissione del rendiconto o della documentazione a corredo entro il termine individuato ai sensi del comma 10, del citato Decreto.

Non solo, al comma 2, dell'inserito art. 7 della proposta di legge in esame, sembrerebbe altresì che l'attività di recupero delle somme possa prescindere dagli strumenti di tutela giudiziaria riconosciuti al comma 12, dell'art. 1, del D.L. n. 174 del 2012; circostanza quest'ultima che, se non adeguatamente chiarita, difficilmente potrà trovare incontestata applicazione perché potenzialmente lesiva del "diritto di difesa" garantito dagli art. 24 e 113 della Carta costituzionale.

Per le finalità di cui ai citati commi 1 e 2 dell'inserito art. 7, si suggerisce pertanto di meglio specificare l'organo consigliere che dovrà procedere alle attività di "richiesta di restituzione" e "recupero" delle somme, ovvero, indicare la persona del Presidente del Consiglio regionale quale organo competente a provvedere in rappresentanza del Consiglio regionale (rif. art. 26 dello Statuto della Regione Puglia).

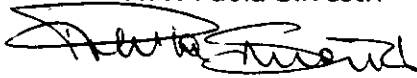
Ai fini della concreta operatività delle operazioni di scomputo (rif. all'art. 5 della proposta di legge in esame ovvero dell'inserito art. 7, comma 2,) si rileva inoltre la necessità che il bilancio, a cui dovranno essere restituite le somme non utilizzate per l'acquisizione di personale da parte dei Gruppi consiliari, sia quello del Consiglio regionale (rif. art. 4, comma 10, della L.R. n. 3 del 1994).

\*\*\*

Alla luce di quanto sopra esposto, la proposta di legge in esame appare formulata nel pieno rispetto del criterio di riparto della competenza legislativa Stato-Regioni, così come delineato all'interno dell'art. 117 Cost.. Tuttavia, al fine di rendere il testo normativo in esame più aderente alla volontà del proponente e, contestualmente, più coerente con l'insieme dei principi costituzionali posti a tutela del "diritto di difesa", si suggerisce di riformulare il testo del secondo comma, dell'art. 7 della proposta di legge, dando risalto sia alla manifestazione di volontà della parte obbligata e sia al decorso dei termini di cui al comma 12, dell'art. 1, del D.L. n. 174 del 2012.

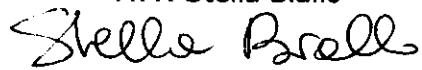
La P.O. "Consulenza giuridica e sviluppo  
competenze di cittadinanza attiva"

Avv. Paola Silvestri



La P.O. "Affari e Studi Giuridici"

Avv. Stella Biallo



Il Dirigente *ad interim*

Sezione Affari e Studi Giuridici e Legislativi

Avv. Domenica Gattulli

