



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

In nome del Popolo Italiano

L A C O R T E D E I C O N T I

S E Z I O N E G I U R I S D I Z I O N A L E P E R L A R E G I O N E C A L A B R I A

composta dai seguenti Magistrati:

Natale Longo Presidente

Giuseppe di Pietro Consigliere relatore

Marrè Brunenghi Carlo Efisio Referendario

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A D E F I N I T I V A n. 172/2021

nel giudizio iscritto al 21753 del registro di segreteria, promosso in riassunzione dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di:

Bruni Ottavio Gaetano, nato ad Acquaro (VV) il 15.4.1944 e residente a S. Onofrio (VV) in via Berlinguer n. 12, rappresentato e difeso giusta procura in atti, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. Giovanni Vecchio e dall'avv. Giulia Russo, presso il cui studio, sito a Tropea (VV) in via IV Novembre n. 13, è elettivamente domiciliato, con i seguenti indirizzi PEC indicati ai fini delle comunicazioni e delle notificazioni ai sensi dell'art. 28 c.g.c.:

giovanni.vecchio@avvocativibo.legalmail.it;

giulia russo@avvocativibo.legalmail.it;

esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica in data 11 maggio 2021, il relatore, il P.M.

dott.sa Maria Gabriella Dodaro e, per il convenuto, l'avv. Giulia Russo, anche in sostituzione dell'avv. Giovanni Vecchio; ritenuto in

F A T T O

Con atto di citazione del 27 settembre 2018, la Procura regionale aveva convenuto in giudizio Ciconte Vincenzo Antonio, Loiero Agazio e Bruni Ottavio Gaetano, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni in favore della Regione Calabria, rispettivamente nella misura di € 27.998,70, di € 16.080,90 e di € 7.986,17, ovvero per il maggiore importo ritenuto di giustizia, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con agli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza di condanna, col favore delle spese di lite.

A sostegno della domanda, aveva dedotto che il convenuto Bruni Ottavio Gaetano, nella qualità di presidente e di componente del gruppo costituito all'interno del Consiglio regionale, denominato "Autonomia e Diritti", si era autoliquidato ed aveva rimborsato al consigliere Loiero una serie di spese non consentite o non documentate, nel corso del periodo compreso tra il 26 marzo ed il 22 agosto 2011, in cui aveva assunto la carica di capogruppo.

Per l'esattezza, gli esborsi illegittimi effettuati in proprio ammontavano ad € 7.660,00, mentre le erogazioni per spese non ammissibili in favore del consigliere Loiero, componente del Gruppo, erano pari a complessivi € 1.630,17; di questa somma, il venti per cento (pari ad € 326,74) veniva addebitato all'odierno convenuto, in qualità di capogruppo, il restante ottanta per cento al percettore.

Con la sentenza n. 317/2019 del 24.7.2019, questa Sezione giurisdizionale aveva condannato il Loiero al pagamento della somma di € 15.487,14, mentre aveva accolto *in toto* l'eccezione di prescrizione sollevata dal Ciconte e dal Bruni, rigettando la domanda attorea.

In sede di appello, la sentenza di prime cure è stata confermata in merito alla posizione del Loiero ed è stata riformata per gli altri due convenuti, sull'assunto che la prescrizione quinquennale non sarebbe invece maturata, per entrambe le annualità; ai sensi del comma 2 dell'art. 199 c.g.c., gli atti sono stati così restituiti a questa Sezione giurisdizionale, "in diversa composizione", "per la prosecuzione del giudizio di merito" ed anche per la statuizione sulle spese del giudizio di appello (sent. n. 261/2020 del 10.9.2020, in atti).

Con il successivo atto di citazione del 5.1.2021, la Procura regionale ha riassunto il giudizio nei confronti dei due convenuti Ciconte Vincenzo Antonio e Bruni Ottavio Gaetano, chiedendone la condanna al pagamento della somma rispettivamente di € 27.988,70 e di € 7.986,17, oltre accessori e con vittoria di spese.

Il convenuto Ciconte Vincenzo Antonio, in data 12.1.2021, ha proposto in via preliminare istanza di definizione del giudizio mediante il versamento di un importo pari ad una somma compresa fra il 20% ed il 25% del *quantum* richiesto in citazione, ai sensi dell'art. 130 c.g.c.

Con il decreto n. 2/2021 del 10 – 11 marzo 2021, è stato ammesso al giudizio abbreviato, sicché la sua posizione, poi decisa con sentenza non definitiva del 13.4.2021, è stata separata da quella del Bruni, che viene invece esaminata in questa sede.

Nello specifico, all'odierno convenuto sono stati contestati esborsi irregolari per complessivi € 7.986,174 (*rectius*, € 7.986,74), per l'annualità 2011, di cui € 7.660,00 quali spese autoliquidate ed € 326,74 quale percentuale degli esborsi irregolari di € 1.630,17 effettuati dal consigliere Loiero, a titolo di omesso controllo.

Tutte le spese sarebbero non coerenti con le finalità istituzionali del Gruppo consiliare; contrariamente a quanto argomentato in sede di deduzioni difensive, sarebbe necessaria, per ciascun singolo esborso, la dimostrazione del nesso funzionale con i compiti dei gruppi consiliari, in quanto costituirebbe principio generale della contabilità pubblica quello secondo cui chiunque gestisca fondi pubblici, incisi da un vincolo di destinazione, ha l'obbligo di utilizzarli in coerenza con tale vincolo e di darne dimostrazione attraverso la rendicontazione.

Tra quelle autoliquidate, figurerebbero spese non conferenti per ristorazione (pari ad € 160,00) e per contributi ad associazioni ed enti (€ 7.300,00), per un totale di € 7.660,00 (*rectius*, € 7.460,00).

Nel primo caso, si tratterebbe del costo del pranzo effettuato presso il ristorante "La Grotta Azzurra" di Scilla (RC) in data 8.4.2011, per n. 4 persone. Per il resto, gli esborsi sarebbero rappresentati da una serie di contributi in favore di diverse associazioni operanti sul territorio e, in particolare, la ASD "Francesco Verdoliva" (€ 300,00), i gruppi "Giovani S. Francesco di Paola" (€ 1.000,00), "Giovani S. Nicola" (€ 1.000,00), le associazioni "Eleuteria" (€ 1.500,00), "Nuova Monsoreto Onlus" (€ 1.500,00), "Man in Green s.t.s." (€ 1.000,00) e "Karate Club Serra San Bruno" (€ 1.000,00).

Tra le spese rimborsate al consigliere Loiero, pari a complessivi € 1.630,17, rientrerebbero una serie di acquisti di libri (per un totale di € 731,68), nonché spese non inerenti per ristorazione (per € 719,50) e per acquisto di materiale telefonico e informatico (per € 178,99).

A parere della Procura erariale, le spese per ristorazione non sarebbero ammissibili, in quanto non sarebbe stata fornita la prova del rispetto del vincolo di destinazione pubblica.

In secondo luogo, non potrebbero essere nemmeno qualificate come di rappresentanza, atteso che non sarebbe stata fornita la dimostrazione, attraverso una prova documentale e analitica, della coerenza con le finalità istituzionali di rappresentanza. A tal fine, sarebbe stato necessario che venissero indicati i motivi e le circostanze che le avrebbero occasionate, sia per comprendere la qualità del soggetto ospite, che per valutarne la congruità.

Inoltre, occorrerebbe tener conto anche dei parametri di cui alla legge regionale n. 3 del 1996, che prevederebbe la corresponsione di indennità, accessorie in aggiunta all'indennità di carica, a titolo di rimborso per spese di trasporto, di rimborso per spese di missione nazionali ed estere e diaria. Successivamente, con la delibera del Consiglio di Presidenza n. 3 del 2009, efficace *ratione temporis*, sarebbero stati previsti sia una indennità di accesso, ovvero sia il rimborso per le spese di trasporto e le funzioni correlate al mandato, pari a venti accessi mensili, sia un rimborso forfettario per le missioni svolte nel territorio regionale, in misura pari al 30% dell'indennità di carica. Pertanto, non potrebbero essere imputati ai gruppi gli esborsi

coperti dalle indennità accessorie, o rientranti negli accessi mensili, o coperti dall'integrazione dell'indennità di carica.

Quanto ai contributi elargiti alle diverse associazioni del territorio, si tratterebbe di spese non ammissibili perché dirette a finalità di promozione personale e/o della compagine politica di riferimento, del tutto estranee alle funzioni istituzionali dei gruppi consiliari.

Esse avrebbero avuto ad oggetto, infatti, i contributi per la partecipazione dell'associazione ADS "Francesco Verdeoliva" al Torneo internazionale Città di Agropoli; per l'organizzazione di eventi aggregativi per adolescenti, manifestazioni religiose e socio – culturali dell'Associazione Gruppo Giovani S. Nicola; per l'organizzazione di un convegno sui 150 anni dell'unità d'Italia, ad opera dell'Associazione di volontariato Eleuteria; per l'acquisto di una statua di San Francesco; per uno spettacolo musicale effettuato nell'ambito di una manifestazione culturale, organizzata in occasione del rientro dei cittadini emigrati all'estero da parte dell'Associazione Nuova Monsoreto Onlus; per l'organizzazione di un convegno sul tema "Risvolti sociali e psicologici della pratica del softair", ad opera dell'Associazione sportiva dilettantistica "Man in green s.t.s."; per un convegno sull'importanza dello sport, organizzato dal Karate Club di Serra San Bruno.

Le spese per acquisto di libri sarebbero estranee alle finalità istituzionali del gruppo, in quanto, come si evincerebbe dagli argomenti trattati dai diversi volumi in contestazione, non sarebbero riconducibili ad esigenze di aggiornamento e formazione coerenti con i compiti dei

consiglieri regionali. Infatti, non si tratterebbe di libri o riviste attinenti a tematiche politiche, sociali ed economiche, ma di romanzi e testi funzionali a generiche esigenze culturali, prive di qualsivoglia nesso funzionale con l'attività istituzionale.

Quanto alle spese per acquisto di materiale telefonico e informatico, non sarebbero ammissibili perché poste direttamente a carico del bilancio della Regione dalla legge regionale n. 13 del 2002.

Il convenuto Bruni Ottavio Gaetano, costituendosi in giudizio, ha nuovamente eccepito la prescrizione dell'azione, deducendo che tra la data di presentazione del rendiconto (il giorno 11.10.2011) e la notifica dell'invito a dedurre (il 5.4.2018), primo atto interruttivo, sarebbe ampiamente decorso il termine quinquennale.

Nel merito, il procuratore ha dedotto che non sarebbe in alcun modo configurabile l'elemento soggettivo della colpa grave, in quanto la normativa all'epoca vigente non avrebbe previsto particolari forme di rendicontazione, introdotte solo con la successiva legge regionale n. 1 del 2013, ma unicamente la presentazione all'Ufficio di Presidenza di una nota riepilogativa sull'utilizzazione dei fondi amministrati nell'anno precedente.

Pertanto, le spese in contestazione, relative all'esercizio 2011, dovrebbero essere valutate ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n. 13 del 2002, che ammetteva esborsi per ragioni organizzative, di funzionamento, di rappresentanza, di aggiornamento, studio e documentazione, oltre che per far conoscere l'attività dei gruppi consiliari.

Inoltre, a parere del difensore, l'unica spesa di ristorazione direttamente ascrivibile al convenuto sarebbe costituita dal pranzo di lavoro effettuato in data 8.4.2011, quando il Gruppo si sarebbe riunito tra le 10:30 e le 17:30 per predisporre e programmare le proprie attività, come si evincerebbe dalla dichiarazione prodotta in allegato alla fattura.

A dimostrazione dell'oculatezza e della trasparenza della gestione, si tratterebbe dell'unica spesa per ristorazione contestata al capogruppo Bruni, nei cinque mesi in cui era rimasto in carica. Non a caso, egli sarebbe stato l'unico, tra i presidenti dei diversi gruppi consiliari della Calabria, a non essere mai stato rinviato a giudizio in sede penale.

Quanto ai contributi per gli enti e le associazioni, non si tratterebbe di mere liberalità, ma di esborsi legati alla necessità di divulgare le attività del Gruppo consiliare. Infatti, sarebbe stata sempre richiesta la partecipazione del Capogruppo alle manifestazioni di volta in volta organizzate, talora anche per svolgere le conclusioni (come nei casi delle associazioni "Eleutera", "*Man in green*" e "Karate Club"); in queste occasioni, sarebbe stato così possibile per il convenuto illustrare e divulgare la reale attività del Gruppo consiliare e le iniziative portate avanti nel corso della legislatura, come consentito dall'art. 4 della legge n. 13 del 2002.

Inoltre, le spese *de quibus* non potrebbero rientrare ontologicamente nell'attività politica del partito, in quanto il gruppo "Autonomia e Diritti" non avrebbe mai avuto una sottostante compagine politica di riferimento.

In ordine alle spese rimborsate, il difensore ha dedotto che, proprio perché ogni capogruppo si sarebbe dovuto limitare a presentare una mera nota riepilogativa, il convenuto avrebbe potuto unicamente prendere atto delle attestazioni in merito all'inerenza di ogni singola spesa, sottoscritte dal Loiero, senza entrare in alcun modo nel merito delle ragioni giustificative. Pertanto, anche in questo caso, *a fortiori*, non sarebbe in alcun modo configurabile l'elemento soggettivo della colpa grave.

Peraltro, anche il *quantum* in contestazione sarebbe del tutto erroneo, in quanto nell'elenco sarebbero stati inseriti anche una serie di acquisti effettuati in data successiva al 22 agosto 2011, giorno di cessazione dalla carica di capogruppo del dott. Bruni. Nello specifico, sarebbe stata computata la maggior somma di € 365,78, sicché la spesa asseritamente illegittima effettuata dal Loiero si ridurrebbe da € 731,68 ad € 365,90 e, per il Capogruppo, ad € 73,18 (pari alla sua teorica quota di responsabilità del 20%).

Le spese in esame sarebbero comunque del tutto corrette, sia perché corredate dell'apposita documentazione, sia in quanto il consigliere Loiero avrebbe esplicitamente attestato di volta in volta che l'acquisto dei libri serviva per la crescita anche culturale del Gruppo, che avrebbe a sua volta concorso a migliorarne la qualità del lavoro.

In ordine alle spese di ristorazione, il procuratore ha dedotto che il consigliere Loiero, essendo stato in passato presidente della Giunta regionale e anche ministro della Repubblica, si sarebbe recato in diverse occasioni a Roma a nome del Gruppo consiliare, per sollecitare

interventi utili anche per la comunità.

Da ultimo, le attrezzature informatiche avrebbero avuto ad oggetto strumenti in dotazione all'on. Loiero, necessari per il funzionamento del Gruppo.

Il procuratore ha concluso, pertanto, per la reiezione della domanda, sulla scorta dell'intrinseca legittimità sostanziale delle spese e per l'insussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave; in via subordinata, ha auspicato l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, in virtù della genericità del quadro normativo dell'epoca e dell'esistenza di una prassi consolidata in ordine all'ammissibilità delle spese, costantemente seguita fino alla riforma del 2013.

All'udienza di discussione, il PM ha insistito per la condanna del convenuto e, in ordine all'eccezione di prescrizione, si è riportato al *dictum* della decisione di secondo grado. Nel merito delle singole spese, ha ribadito l'inammissibilità dei contributi versati alle varie associazioni sportive dilettantistiche del territorio, finalizzati palesemente alla promozione personale del convenuto o della compagine politica di riferimento, perché obiettivamente estranei a qualsivoglia tra le funzioni istituzionali dei gruppi consiliari. In ordine all'elemento soggettivo, ha posto in evidenza la connotazione dolosa della condotta, chiaramente caratterizzata dalla coscienza e dalla volontarietà; solo in via subordinata, ne ha chiesto la qualificazione in termini di colpa grave, anche alla luce della normativa previgente in materia, risalente al 1973.

Il difensore ha auspicato il rigetto della domanda, riportandosi

integralmente alle eccezioni ed alle argomentazioni enucleate nella memoria di costituzione. Nello specifico, ha ribadito che la normativa vigente *ratione temporis* non avrebbe previsto alcuna forma di rendicontazione, introdotta solo nel 2013; che la legge regionale n. 13 del 2002 avrebbe ammesso la tipologia delle spese concretamente effettuate, che sarebbero tutte oggettivamente inerenti alle funzioni istituzionali del Gruppo consiliare; che comunque la Corte dei conti non potrebbe valutare il merito delle spese, che rientrerebbe nella sfera di autonomia del Gruppo; che, in subordine, l'importo dovrebbe essere ridotto escludendovi la percentuale relativa alle spese effettuate dal consigliere Loriero, dopo la cessazione del convenuto dalla carica di presidente.

Dopo la replica del PM, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. L'oggetto della domanda.

La Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Bruni Ottavio Gaetano, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni in favore della Regione Calabria, nella misura di € 7.986,17 ovvero per il maggiore importo ritenuto di giustizia, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza di condanna, col favore delle spese di lite.

A sostegno della domanda, ha dedotto che il convenuto, nella qualità di presidente e di componente del gruppo costituito all'interno del Consiglio regionale, denominato "Autonomia e Diritti", si sarebbe

autoliquidato ed avrebbe rimborsato al consigliere Loiero una serie di spese non consentite o non documentate, nel corso del periodo compreso tra il 26 marzo ed il 22 agosto 2011, in cui aveva assunto la carica di capogruppo, come si evincerebbe dal rendiconto presentato alla Presidenza del Consiglio regionale ai sensi della legge regionale n. 13 del 2002, applicabile *ratione temporis* ed adottata in riferimento alla legge nazionale n. 853 del 1973, recante la disciplina dell'autonomia organizzativa e contabile dei consigli regionali.

2. La giurisdizione della Corte dei conti.

In via preliminare, non appare ultroneo esaminare la problematica concernente l'attribuzione della giurisdizione alla Corte dei conti, implicitamente richiamata dal convenuto in sede di discussione, sotto l'aspetto dell'insindacabilità nel merito delle spese effettuate dai componenti dei gruppi consiliari delle regioni.

Nella prassi giurisprudenziale, la giurisdizione viene normalmente contestata sotto tre profili, ravvisabili nel contrasto con l'immunità funzionale prevista dal comma 4 dell'art. 122 Cost., nel principio dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali e nell'impossibilità di qualificare come "agenti contabili" i consiglieri regionali.

Sotto il primo aspetto, si rileva che, come più volte statuito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le guarentigie previste dal comma 4 dell'art 122 Cost. non possono essere estese alla gestione dei contributi percepiti dai gruppi operanti all'interno delle assemblee elettive, attesa la natura eccezionale e derogatoria delle norme di

immunità (Cass., Sezioni Unite, sentt. nn. 8077/2015, 8622/2015 e 2325772014).

L'immunità dei consiglieri regionali, più circoscritta di quella prevista per i parlamentari nazionali, non è infatti assoluta ed incondizionata, ma è testualmente limitata "ai voti dati ed alle opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni", ovverosia a quegli atti tipici posti in essere in occasione di dichiarazioni e votazioni strumentali all'esercizio dell'attività politica e legislativa.

La norma "non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale" (Corte cost., sent. n. 332/2011), sicché non copre l'attività materiale delle gestioni finanziarie, che resta assoggettata all'ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile (Corte cost., sent. n. 292/2011).

La conclusione non muta in ragione dell'approvazione dei rendiconti ad opera del Comitato tecnico o dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, che costituisce una mera ratifica formale delle spese già effettuate e non un atto deliberativo qualificabile come titolo giustificativo dei singoli esborsi. Del pari, a nulla rileva l'approvazione del rendiconto generale della Regione, nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, trattandosi di un mero documento di sintesi delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'Ente, non del titolo giustificativo delle spese.

Ne consegue che “la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti”, né rileva “la natura – privatistica o pubblicistica – dei gruppi consiliari, attesa l’origine pubblica delle risorse e la definizione legale del loro scopo” (Cass., Sezioni Unite, sent. n. 6895/2016; nello stesso senso, nell’ambito della giurisprudenza contabile, si cfr. *ex plurimis* Sez. giur. Calabria, sentt. n. 424/2018 e n. 317/2019, nonché Sez. I centr. App., sent. n. 148/2018).

Sotto il secondo profilo, adombrato dal convenuto e concernente l’insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali ex art. 1 L. n. 20/94, si rileva che la norma non comporta la sottrazione dell’attività amministrativa a qualsiasi forma di controllo, giacché attiene unicamente al merito, ovverosia a quelle scelte effettuate dall’amministrazione secondo parametri non giuridici ma di mera opportunità.

Le riforme degli anni ‘ 90, tuttavia, ne hanno fortemente ridimensionato l’ambito, a causa del progressivo processo di giuridicizzazione di una serie di aspetti e di regole originariamente rientranti nel merito, come i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa, trasformatisi da parametri tecnico - amministrativi a requisiti giuridici, la cui violazione determina un vizio di legittimità.

Pertanto, il giudice contabile può e deve sindacare la legittimità della spesa pubblica anche alla luce di criteri quali la congruità, la logicità, la razionalità, l’efficacia, l’economicità, la ragionevolezza, la proporzionalità e il buon andamento (Corte conti, Sezioni Riunite, n.

4/1999/QM; Sez. App. Sicilia, sent. n. 86/2017), che rappresentano espressioni della coerenza delle scelte dell'amministrazione rispetto ai fini di pubblico interesse che ne contrassegnano la funzione, "anche con riferimento al *munus publicum* di consigliere regionale" (Sez. giur. Calabria, sent. n. 424/2018). Ne consegue che le scelte degli amministratori e dipendenti pubblici "sono soggette alla giurisdizione della Corte dei conti, perché assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa", anche sotto il profilo della "giuridicità sostanziale dell'esercizio del potere discrezionale" (Cass., Sezioni Unite, sent. n. 4283/2013), da valutare alla luce dei due limiti immanenti all'attività della pubblica amministrazione, costituiti dal fine pubblico da perseguire e dalla causa giustificativa del potere, per cui ogni atto può essere adottato solo per la realizzazione del fine per il quale il potere è stato conferito.

Nel caso in esame, il sindacato verte sulla legittimità dei rimborsi ai consiglieri regionali, non sulle scelte di merito, in quanto incentrato sul riscontro della sussistenza o meno di elementi giustificativi idonei a dimostrare che le diverse specifiche spese siano state coerenti con le finalità del rimborso.

Sotto il terzo profilo, si pone il problema della possibilità di qualificare i consiglieri regionali come agenti contabili.

La questione è priva di pregio, in quanto in questa sede non si procede ad un giudizio di conto, ma ad un giudizio di responsabilità amministrativo – contabile, che non presuppone affatto la qualifica di agente contabile in capo ai convenuti, essendo basato sul rapporto di

servizio intercorrente tra il gruppo consiliare, il suo presidente e la Regione, in considerazione del rilievo pubblicistico dei gruppi consiliari regionali e della fruizione di finanziamenti pubblici.

Come evidenziato dalla Corte costituzionale, infatti, giusto in riferimento all'utilizzo dei contributi pubblici assegnati ai gruppi consiliari, sussiste indubbiamente il "dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico, in conformità alle regole di gestione dei fondi ed alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari" (sent. n. 39/2014), sicché i capigruppo (ed i consiglieri), "anche se sottratti alla giurisdizione di conto, restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile" (sent. n. 235/2018).

3. L'eccezione di prescrizione.

Il convenuto, costituendosi in giudizio, ha eccepito in via preliminare la prescrizione dell'azione, deducendo che tra la data di presentazione del rendiconto (il giorno 11.10.2011) e la notifica dell'invito a dedurre (il 5.4.2018), primo atto interruttivo, sarebbe ampiamente decorso il termine quinquennale.

L'eccezione non può essere presa in esame, in quanto, a seguito della sentenza della Sezione di Appello n. 261/2020 del 10.9.2020, sul punto si è formato il giudicato interno.

Peraltro, il giudice di secondo grado si è pronunciato esplicitamente proprio in ordine alla questione nuovamente sollevata dal convenuto, statuendo che, qualora "la peculiare disciplina giuridica regionale sulla rendicontazione non consenta di espletare un concreto controllo di

inerenza della spesa”, come nel caso della Regione Calabria, viene “impedita l’obiettivo esteriorizzazione del danno erariale e, in ultima analisi, la conoscibilità dello stesso da parte dell’amministrazione danneggiata”, sicché “l’esordio del termine prescrizione va traslato al momento in cui la Regione ha avuto in qualche modo contezza delle irregolarità (verificate in altra sede) e avrebbe potuto attivarsi per effettuare i riscontri amministrativi”; ha aggiunto e specificato che “nella specie, ciò è accaduto non prima dell’avvenuta conoscenza dell’esito delle indagini penali nel 2016, a scioglimento di un lungo periodo di segreto istruttorio, di guisa che tra tale momento e la notifica del primo atto interruttivo della prescrizione (l’invito a dedurre), verificatasi nel 2018, non è trascorso il quinquennio di cui all’art. 1, comma 2, l. n. 20/94” (Sez. I App., sent. n. 261/2020, pag. 16).

Ne consegue la reiezione dell’eccezione di prescrizione.

4. L’esame del merito. Il panorama normativo.

Nel merito, si rileva che, anche nel sistema vigente anteriormente al D. L. n. 174 del 2012 ed alla pedissequa normativa regionale, sussisteva un obbligo di rendicontazione basato sulla dimostrazione documentale (oltre che della veridicità, anche) della coerenza e dell’inerenza delle spese ammesse a rimborso.

L’azione della Procura contabile si pone, dunque, “quale garanzia del principio costituzionale della responsabilità per comportamenti, che informa l’intera attività amministrativa (artt. 28 e 103 Cost.)” (Sez. giur. Calabria, sent. n. 424/2018).

A prescindere dall’obbligo di rendicontazione di cui al D.L. n. 174/2012,

che riguarda l'operato delle Sezioni regionali di controllo e non l'attività giurisdizionale, vi è un principio immanente nell'ambito della contabilità pubblica, secondo il quale, anche a prescindere da disposizioni specifiche al riguardo, "il beneficiario di un contributo avente una specifica finalizzazione non può esonerarsi dal *dar conto* del relativo impiego, offrendo la prova di aver destinato le risorse pubbliche alle finalità proprie dell'erogazione" (tra le altre, Sez. giur. Lombardia, sent. n. 180/2014).

Ne consegue che non è sulla Procura che grava l'onere di dimostrare la veridicità, la coerenza e l'inerenza delle spese, ma sui convenuti, attraverso l'allegazione della documentazione idonea a dimostrare la veridicità dell'erogazione e la rispondenza alle finalità istituzionali dei gruppi consiliari. La Procura attorea, solo nell'ipotesi in cui la parte abbia fornito documentazione giustificativa sia sotto il profilo della veridicità che dell'inerenza, avrà l'onere di provare, spesa per spesa, l'inconferenza o l'insufficienza della documentazione stessa (Sez. I centr. App., sent. n. 148/2018).

L'incidenza sui convenuti dell'onere della prova non discende soltanto dal dovere di dar conto delle modalità di impiego delle risorse pubbliche, che grava su chi gestisce fondi pubblici, ma anche dal principio della vicinanza dell'onere della prova, oramai radicato nella giurisprudenza civile, che tende ad attribuirlo a chi è oggettivamente in grado di ottemperarvi. Poiché è indubbio che chi gestisce i fondi pubblici debba allegare la documentazione necessaria per dimostrarne l'impiego corretto, appare evidente che è lo stesso soggetto l'unico in

grado di depositarne copia sia in sede amministrativa che contenziosa.

Sotto questo profilo, a nulla rileva che il Consiglio regionale abbia sempre approvato i rendiconti presentati nel corso degli anni, in quanto si tratta di un controllo di carattere meramente formale (sempre che sia stato effettivamente eseguito), che non si estende alla valutazione dell'inerenza delle spese (Sez. I centr. App., sent. n. 103/2018).

In Calabria, all'epoca dei fatti (triennio 2010 – 2012), la materia del finanziamento dei gruppi consiliari era disciplinata dalla legge regionale n. 13 del 2002, emanata in attuazione della legge n. 853 del 1973.

Per quel che rileva in questa sede, la legge del 2002 ha previsto la corresponsione a ciascun gruppo consiliare di un contributo a carico dei fondi a disposizione del Consiglio regionale, composto da una quota fissa mensile e da una variabile (art 4); *il divieto di utilizzazione dei contributi per il finanziamento diretto o indiretto di attività estranee alle funzioni istituzionali dei gruppi*, ovvero in violazione del divieto di finanziamento ai partiti politici previsto dalle leggi n. 195/74 e n. 659/81 (art. 5); l'intervento del Consiglio regionale per assicurare ai gruppi la disponibilità di locali e attrezzature, nonché *la diretta assunzione a carico del bilancio regionale di spese postali, telefoniche e di cancelleria* (art. 3); le voci di spesa ammissibili, individuate in quelle "organizzative, di rappresentanza e di aggiornamento, studio e documentazione", "comprese l'acquisizione di consulenze qualificate e la collaborazione professionale di esperti, e per far conoscere l'attività dei gruppi consiliari" (art. 4).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, i compiti dei gruppi consistono nel concorso “all’espletamento delle molteplici funzioni attribuite al consiglio regionale ed in particolare all’elaborazione dei progetti di legge, alla preparazione degli atti di indirizzo e controllo, all’acquisizione di informazioni sull’attuazione delle leggi e sui problemi emergenti della società, alla stesura di studi, di statistiche e di documentazione relativi alle materie sulle quali si svolgono le attività istituzionali del consiglio regionale” (sent. n. 107 del 2015).

I gruppi consiliari hanno una duplice natura giuridica, giacché costituiscono “organi del consiglio” e “proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale”, ovvero “uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio” (Corte Cost., sent. n. 39 del 2014, § 6.3.9.7).

In dottrina, i gruppi parlamentari sono stati qualificati talora come organi dei partiti politici, talaltra come organi delle Camere (nel nostro caso, dei consigli regionali), o come organi insieme dello Stato (qui, della Regione) e del partito politico. Secondo la tesi più diffusa, hanno natura di associazioni non riconosciute a rilevanza pubblicistica, che svolgono attività nell’interesse delle assemblee elettive e dei partiti, ma in assoluta indipendenza.

La Corte costituzionale, pronunciandosi proprio sui gruppi consiliari delle regioni, ne ha valorizzato il profilo pubblicistico, definendoli come “organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell’ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati

al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari all'elezione dei consiglieri". Ha chiarito che essi "contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea", "curando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica" (Corte cost., sent. n. 187 del 1990; in termini analoghi, Corte cost., sent. n.1130 del 1988). Con la sentenza n. 39 del 2014, la Corte li ha definiti come "organi del consiglio" e come "proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale", ribadendone ulteriormente la natura ambivalente.

La Corte di Cassazione, esaminando la questione *sub specie* dei rapporti giuridici instaurati con i terzi, ha effettuato un'analisi ancora più puntuale, distinguendo "due piani di attività: uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento", l'altro "più strettamente politico, che concerne il rapporto, molto stretto ed in ultima analisi di subordinazione, del singolo gruppo con il partito di riferimento; né avverso tale secondo profilo potrebbe utilmente invocarsi l'esistenza del c.d. Gruppo misto, atteso che quest'ultimo viene prevalentemente qualificato come un mero espediente tecnico usato per consentire ai deputati, non legati a gruppi o che non raggiungano il numero minimo prescritto, di partecipare ai lavori delle Camere a parità con gli altri membri". In riferimento "a tale secondo piano di attività, i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti

politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati” e, precisamente, di associazioni non riconosciute (Cass., Sezioni Unite, sent. n. 3335 del 19 febbraio 2004).

I gruppi parlamentari e i gruppi consiliari delle regioni hanno dunque natura giuridica di associazioni non riconosciute e rappresentano un essenziale momento di raccordo istituzionale, tra le formazioni politiche di cui sono espressione e le assemblee elettive.

E’ opinione condivisa che i gruppi abbiano durata strutturalmente limitata nel tempo. Sono, come afferma la Corte costituzionale, “proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale”; ma lo sono in *quella* determinata assemblea regionale e, pertanto, non hanno carattere stabile. Proprio perché sono “organi del consiglio”, cessano inevitabilmente di esistere allo scioglimento del consiglio stesso e dunque, al più tardi, al termine della legislatura.

Può esservi continuità politica tra i gruppi di più legislature, ma sul piano giuridico si tratta di libere associazioni non riconosciute che, qualora non si sciolgano prima per libera scelta, operano fino al termine della legislatura o fino all’eventuale scioglimento anticipato dell’assemblea. Diversamente argomentando, i gruppi non sarebbero più organi delle assemblee elettive, ma diverrebbero organi stabili dei partiti politici, ad appartenenza necessaria, con innegabile pregiudizio per la libertà associativa dei parlamentari o dei consiglieri.

Al sistema non fa eccezione il gruppo misto, che costituisce, come accennato, “un mero espediente tecnico usato per consentire ai deputati, non legati a gruppi o che non raggiungano il numero minimo

prescritto, di partecipare ai lavori” delle assemblee elettive “a parità con gli altri membri” (Cass., Sezioni Unite, sent. n. 3335 del 19 febbraio 2004).

Nel sistema, un gruppo misto non solo non è indefettibile, ma non ha neppure continuità politica con quelli delle legislature precedenti, sicché *a fortiori* non appare ravvisabile una vera e propria continuità giuridica.

È dunque incontestabile che tutti i gruppi parlamentari, senza eccezione alcuna, abbiano una durata ontologicamente limitata nel tempo e coincidente, nella sua massima estensione, con la durata della legislatura nella quale si vanno a costituire (nello stesso senso, v. delib. n. 71/2014/FRG della Sezione di controllo per la Regione siciliana).

La distinzione tra i gruppi consiliari ed i partiti politici di riferimento, ribadita con il D.L. n. 174/2012 e con le Linee - guida del 21 dicembre 2012, era comunque già immanente nel sistema, alla luce della legge n. 853 del 1973, dell'art. 5 della legge regionale n. 13 del 2002 e della giurisprudenza costituzionale e di legittimità dell'epoca (Corte cost., sent. n. 187 del 1990; Corte cost., sent. n.1130 del 1988; nonché Cass., Sezioni Unite, sent. n. 3335 del 19 febbraio 2004).

In Calabria, il panorama della disciplina giuridica dei gruppi consiliari, delineato in maniera circostanziata dalla legge del 2002, era integrato con la delibera del Consiglio di Presidenza n. 3 del 2009, con riferimento alle indennità accessorie, previste in aggiunta all'indennità di carica.

Nello specifico, la delibera ha previsto un rimborso per le spese di

trasporto sostenute per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni correlate al mandato, pari a venti accessi mensili, un rimborso forfettario per le missioni svolte nel territorio della Regione pari al 30% dell'indennità di carica, nonché *un rimborso integrale sia delle spese di missione nel territorio nazionale (per non più di cinque volte all'anno e per la durata massima di tre giorni, salvo autorizzazione del Presidente del Consiglio), sia delle spese di missione all'estero previamente autorizzate dal Presidente del Consiglio regionale (per entrambi i casi, previa attestazione delle finalità istituzionali della missione, con allegata la documentazione di spesa relativa a vitto, pernottamento e trasporto).*

Nel caso di utilizzo del proprio mezzo di trasporto, ammesso per le missioni nazionali, il rimborso è calcolato sulla base del quinto del costo medio della benzina rilevato nel mese di riferimento e per ogni chilometro percorso, oltre alle spese per il parcheggio e per gli eventuali pedaggi autostradali regolarmente documentati.

Con effetto dal 1° giugno del 2012, la delibera n. 3/2009 è stata sostituita con la delibera n. 43/2012, con la previsione di una diaria mensile, nella misura del 65% di quella spettante ai membri del Parlamento, di un rimborso per le spese di trasporto per lo svolgimento dei compiti correlati al mandato pari a 15 accessi mensili, di un rimborso spese mensile omnicomprensivo pari al 40% dell'indennità di carica, per lo svolgimento delle attività correlate al mandato su tutto il territorio regionale, per l'acquisto e la manutenzione dei beni strumentali.

Quindi, nel sistema delineato già nel 2002 e nel 2009, erano chiari anche per il *quisque de populo* (e, *a fortiori*, per i consiglieri regionali), alcuni punti fondamentali della disciplina della gestione dei contributi erogati ai gruppi dal consiglio regionale.

In particolare, come evidenziato in precedenza, era chiara la distinzione tra le attività istituzionali dei gruppi e quelle dei singoli consiglieri, e/o del partito politico di riferimento; era assodato, altresì, che le voci di spesa ammissibili fossero limitate a quelle relative alla organizzazione, funzionamento, rappresentanza, aggiornamento, studio e documentazione del gruppo. Inoltre, era palese che le voci di spesa rimborsabili fossero solo quelle che presentavano, nel documento giustificativo, non solo il dato storico dell'avvenuta spesa, ma anche l'indicazione specifica della finalità per cui l'esborso era stato sostenuto, all'evidente fine di costituire *ex ante* uno strumento di valutazione del nesso funzionale con le finalità istituzionali.

Sulla scorta di questo quadro normativo, si dovrà procedere alla valutazione dell'elemento soggettivo ed all'esame delle spese in contestazione.

5. L'elemento oggettivo dell'illecito.

Nello specifico, all'odierno convenuto sono stati contestati esborsi irregolari per complessivi € 7.986,174 (*rectius*, € 7.986,74), per l'annualità 2011, di cui € 7.660,00 quali spese autoliquidate ed € 326,74 quale percentuale degli esborsi irregolari di € 1.630,17 effettuati dal consigliere Loiero, a titolo di omesso controllo.

Tra quelle autoliquidate, figurerebbero spese non conferenti per

ristorazione (pari ad € 160,00) e per contributi ad associazioni ed enti (€ 7.300,00), per un totale di € 7.660,00 (*rectius*, € 7.460,00).

A parere del difensore, la prima sarebbe l'unica spesa di ristorazione direttamente ascrivibile al convenuto, che sarebbe ammissibile perché sarebbe stata effettuata in occasione del pranzo di lavoro in data 8.4.2011, quando il Gruppo si sarebbe riunito tra le 10:30 e le 17:30 per predisporre e programmare le proprie attività, come si evincerebbe dalla dichiarazione prodotta in allegato alla fattura.

La tesi non è condivisibile.

Infatti, ciascun gruppo consiliare, per l'espletamento delle proprie funzioni istituzionali, ha a disposizione dei locali presso la sede del Consiglio regionale; per altro verso, con la delibera del Consiglio di Presidenza n. 3 del 2009, efficace *ratione temporis*, sono stati previsti sia una indennità di accesso, ovverosia il rimborso per le spese di trasporto e le funzioni correlate al mandato, pari a venti accessi mensili, *sia un rimborso forfettario per le missioni svolte nel territorio regionale, in misura pari al 30% dell'indennità di carica*. Pertanto, non potrebbero essere imputati ai gruppi gli esborsi coperti dalle indennità accessorie, o rientranti negli accessi mensili, o coperti dall'integrazione dell'indennità di carica.

Nel caso in esame, la riunione è stata svolta, senza alcuna particolare ragione giustificativa, al di fuori dai locali messi a disposizione dal Consiglio regionale, nel territorio del Comune di Scilla (RC); anche qualora dovesse essere considerata come missione infraregionale, i costi sarebbero comunque coperti dal rimborso forfettario globale, pari

al 30% dell'indennità di carica, sicché la spesa non sarebbe comunque ammissibile.

Gli altri esborsi oggetto di autoliquidazione sono rappresentati da una serie di contributi in favore di diverse associazioni operanti sul territorio e, in particolare, la ASD "Francesco Verdoliva" (€ 300,00), i gruppi "Giovani S. Francesco di Paola" (€ 1.000,00), "Giovani S. Nicola" (€ 1.000,00), le associazioni "Eleuteria" (€ 1.500,00), "Nuova Monsoreto Onlus" (€ 1.500,00), "Man in Green s.t.s." (€ 1.000,00) e "Karate Club Serra San Bruno" (€ 1.000,00).

Secondo il difensore, non si tratterebbe di mere liberalità, ma di esborsi legati alla necessità di divulgare le attività del Gruppo consiliare. Infatti, sarebbe stata sempre richiesta la partecipazione del Capogruppo alle manifestazioni di volta in volta organizzate, talora anche per svolgere le conclusioni (come nei casi delle associazioni "Eleutera", "*Man in green*" e "Karate Club"); in queste occasioni, sarebbe stato così possibile per il convenuto illustrare e divulgare la reale attività del Gruppo consiliare e le iniziative portate avanti nel corso della legislatura, come consentito dall'art. 4 della legge n. 13 del 2002.

Inoltre, le spese *de quibus* non potrebbero rientrare ontologicamente nell'attività politica del partito, in quanto il gruppo "Autonomia e Diritti" non avrebbe mai avuto una sottostante compagine politica di riferimento.

Le deduzioni difensive sono prive di pregio.

Come correttamente evidenziato dalla Procura erariale, le spese *de quibus* non sono assolutamente ammissibili, perché intrinsecamente

dirette a finalità di promozione personale e/o della compagine politica di riferimento, del tutto estranee alle funzioni istituzionali dei gruppi consiliari.

Gli esborsi hanno ad oggetto, infatti, i contributi per la partecipazione dell'associazione ADS "Francesco Verdeoliva" al Torneo internazionale Città di Agropoli; per l'organizzazione di eventi aggregativi per adolescenti, manifestazioni religiose e socio – culturali dell'Associazione Gruppo Giovani S. Nicola; per l'organizzazione di un convegno sui 150 anni dell'unità d'Italia, ad opera dell'Associazione di volontariato Eleuteria; per l'acquisto di una statua di San Francesco; per uno spettacolo musicale effettuato nell'ambito di una manifestazione culturale, organizzata in occasione del rientro dei cittadini emigrati all'estero da parte dell'Associazione Nuova Monsoreto Onlus; per l'organizzazione di un convegno sul tema "Risvolti sociali e psicologici della pratica del softair", ad opera dell'Associazione sportiva dilettantistica "Man in green s.t.s."; per un convegno sull'importanza dello sport, organizzato dal Karate Club di Serra San Bruno.

E' palese come l'acquisto di una statua di San Francesco, o i risvolti sociali e psicologici del *soft air*, o gli spettacoli musicali e gli eventi sportivi e/o aggregativi per i giovani, siano aspetti del tutto estranei alle funzioni istituzionali dei gruppi consiliari, indipendentemente dal fatto che il convenuto sia stato chiamato ad intervenire o a svolgerci le proprie conclusioni. Di contro, in difetto di qualsivoglia possibile collegamento con i compiti dei gruppi consiliari, la partecipazione attiva

del convenuto appare palesemente ascrivibile ad una vera e propria attività di promozione politica personale.

Ne consegue che il dott. Bruni è responsabile di tutte le somme autoliquidate a rimborso, come contestate dal Pubblico Ministero, nella misura complessiva di € 7.460,00.

Secondo l'impostazione accusatoria, la responsabilità si estenderebbe, a titolo di omesso controllo e nella misura del 20%, alle spese rimborsate al consigliere Loiero, pari a complessivi € 1.630,17; tra queste, rientrerebbero una serie di acquisti di libri (per un totale di € 731,68), nonché spese non inerenti per ristorazione (per € 719,50) e acquisto di materiale telefonico e informatico (per € 178,99).

A parere della Procura, le spese per acquisto di libri sarebbero estranee alle finalità istituzionali del gruppo, in quanto, come si evincerebbe dagli argomenti trattati dai diversi volumi in contestazione, non sarebbero riconducibili ad esigenze di aggiornamento e formazione coerenti con i compiti dei consiglieri regionali. Infatti, non si tratterebbe di libri o riviste attinenti a tematiche politiche, sociali ed economiche, ma di romanzi e testi funzionali a generiche esigenze culturali, prive di qualsivoglia nesso funzionale con l'attività istituzionale.

Secondo il difensore, di contro, gli acquisti sarebbero del tutto corretti, sia perché corredati dell'apposita documentazione, sia in quanto il consigliere Loiero avrebbe esplicitamente attestato, di volta in volta, che l'acquisto dei libri serviva per la crescita anche culturale del Gruppo, che avrebbe a sua volta concorso a migliorarne la qualità del

lavoro.

Peraltro, anche il *quantum* in contestazione sarebbe del tutto erroneo, in quanto nell'elenco sarebbero stati inseriti anche una serie di acquisti effettuati in data successiva al 22 agosto 2011, giorno di cessazione dalla carica di capogruppo del dott. Bruni. Nello specifico, sarebbe stata computata la maggior somma di € 365,78, sicché la spesa asseritamente illegittima effettuata dal Loiero si ridurrebbe da € 731,68 ad € 365,90 e, per il Capogruppo, ad € 73,18 (pari alla sua teorica quota di responsabilità del 20%).

Sotto questo profilo, la domanda è fondata solo parzialmente.

In primo luogo, devono essere esclusi gli acquisti effettuati dal consigliere Loiero in data successiva al 22 agosto 2021, data di cessazione dalla carica di capogruppo del dott. Bruni, non risultando peraltro in atti che le spese siano state *de facto* rimborsate sulla scorta di un provvedimento sottoscritto da quest'ultimo.

In ordine ai libri rimanenti, occorre mettere in evidenza che, in linea generale, gli acquisti potrebbero rientrare tra le categorie di cui all'art. 4 della legge regionale n. 13 del 2002, perché finalizzati all'aggiornamento, allo studio o alla formazione.

Come correttamente rilevato già con la sentenza n. 317/2019, tuttavia, le spese per l'acquisto di riviste, giornali e libri devono essere vagliate sotto il profilo della razionalità e dell'inerenza, in quanto "la *finalizzazione* istituzionale non può ritenersi già assorbita dalla ricomprensione nella categoria prefissata", sicché occorre valutare di volta in volta "se la spesa sia stata funzionale al soddisfacimento di

generiche esigenze culturali del consigliere o piuttosto a esigenze di aggiornamento, formazione, studio o documentazione" (*ibidem*, pag. 22).

Nel caso in esame, è di lapalissiana evidenza come la maggior parte degli acquisti non riguardi in alcun modo tematiche giuridiche, politiche, sociali ed economiche, ma risponda a generiche esigenze culturali, sicché non può sussistere alcun nesso con l'attività istituzionale dei gruppi consiliari. E' il caso dei libri "Benvenuti al sud", "Gesù di Nazareth", "In compagnia di Giorgio", "Il ritratto di Dorian Gray", "I promessi sposi", "Romeo e Giulietta", "Giulio Cesare", "Il limite", "4 colours medium", "Lessico familiare", "Reset", "Bella Napoli", "Luciano Pavarotti", "Blues in the night", "100 greatest arias", per un totale di € 205,09 (il cui 20%, addebitabile al Bruni a titolo di omesso controllo, ammonta pertanto ad € 41,02).

I rimanenti, di contro, o sono ascrivibili ad esigenze di formazione e di aggiornamento, o sono successivi al 22 agosto 2011.

Quanto alle spese non inerenti per ristorazione, rimborsate al consigliere Loiero per complessivi € 719,50, la Procura erariale ha dedotto che non sarebbero ammissibili, in quanto non sarebbe stata fornita la prova del rispetto del vincolo di destinazione pubblica, perché non potrebbero essere nemmeno qualificate come di rappresentanza e, infine, in quanto ricomprese nelle indennità accessorie di cui alla legge regionale n. 3 del 1996 ed alla pedissequa delibera del Consiglio di Presidenza n. 3 del 2009, efficace *ratione temporis*.

Secondo l'impostazione difensiva, di contro, le spese sarebbero

ammissibili in quanto il consigliere Loiero, essendo stato in passato presidente della Giunta regionale e anche ministro della Repubblica, si sarebbe recato in diverse occasioni a Roma a nome del Gruppo consiliare, per sollecitare interventi utili anche per la comunità.

Le deduzioni difensive non sono condivisibili.

Come evidenziato in precedenza, anche il sistema previgente non esonerava i consiglieri dalla predisposizione della dettagliata documentazione di spesa, con l'indicazione delle ragioni per le quali dovesse essere ritenuta inerente alle finalità istituzionali del Gruppo.

Inoltre, la funzione di rappresentanza non ha alcun senso per i pasti unipersonali (peraltro rientranti nell'indennità di diaria), mentre trova limiti severi per quelli offerti ai diversi ospiti. Sotto questo profilo, è stato ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza contabile che le spese di ristorazione possono trovare giustificazione quali spese di rappresentanza, purché siano oggettivamente utili a mantenere o accrescere il prestigio dell'ente all'esterno, in ambiti direttamente attinenti ai propri fini istituzionali.

“Esse ricomprendono gli oneri finanziari relativi alle varie forme di ospitalità, di manifestazione di ossequio e di considerazione che l'ente realizza a tale scopo, attraverso i propri rappresentanti, nei confronti di organi e soggetti estranei, anch'essi dotati di rappresentatività. Si deve escludere, conseguentemente, che le spese di rappresentanza possano avere luogo nell'ambito di normali rapporti istituzionali e di servizio, ovvero nei confronti di soggetti esterni privi del requisito della rappresentatività degli enti ed organismi cui appartengono” (Corte dei

conti, Sez. contr. Valle d'Aosta, n. 8/2013/PAR.).

Occorrono, dunque, una stretta correlazione con le finalità istituzionali dell'ente, una rigorosa motivazione con riferimento allo specifico interesse istituzionale perseguito, la dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'ente e la spesa erogata, nonché la qualificazione del soggetto destinatario dell'occasione della spesa (Sez. giur. Lazio, sent. n. 1181/2009).

In altri termini, le spese possono essere qualificate legittimamente come di rappresentanza qualora ricorrano due presupposti, l'uno qualitativo e l'altro quantitativo.

Sotto il primo profilo, si deve trattare di spese oggettivamente idonee ad accrescere il prestigio istituzionale esterno del gruppo ed a farne conoscere all'esterno l'attività; devono, dunque, rispondere a criteri di decoro, sobrietà ed economicità, e sono destinate a coprire esigenze organizzative di eventi pubblici ed a fornire ospitalità a *personalità istituzionali*, intese in una accezione tecnica e restrittiva del termine, non coincidente certamente con qualsiasi cittadino, imprenditore, giornalista o politico che abbia necessità di conferire con un consigliere in occasione di tali avvenimenti (Sez. giur. Calabria, sent. n. 424/2018).

Sotto il profilo quantitativo, le spese devono rispondere a criteri di equità e ragionevolezza, idonei a contenere il sacrificio imposto alle finanze pubbliche, anche perché le funzioni di un consigliere non risultano in alcun modo connesse, dipendenti o agevolate dalla frequentazione di ristoranti a spese del pubblico erario; "anzi, l'indispensabile sobrietà che deve connotare l'esercizio dell'alta e

prestigiosa funzione politica impone che la stessa venga esercitata sempre in luoghi consoni (uffici), in modo da neutralizzare il rischio che l'occasione istituzionale venga percepita o, peggio, trasmodi, in occasione ludica" (Sez. I centr. App., sent. n. 148/2018; Sez. giur. Lombardia, sent. n. 180/2014).

Nel caso in esame, non è stata fornita la prova del rispetto del vincolo di destinazione pubblica, né della finalizzazione delle spese ad attività di rappresentanza, non essendo stata prodotta alcuna prova documentale e analitica avente ad oggetto i motivi specifici e le circostanze che le avrebbero occasionate, sia per comprendere la qualità del soggetto ospite, che per valutarne la congruità.

Quanto ai pasti personali, chiaramente estranei alle funzioni di rappresentanza, non vi è la prova del collegamento con un'iniziativa riconducibile alle funzioni istituzionali del Gruppo consiliare; inoltre, si tratta di spese o inerenti a missioni al di fuori dal territorio regionale non autorizzate dal Presidente del Consiglio, previamente ed esplicitamente, o a relative a pasti infraregionali coperti dalle indennità accessorie di cui alla legge regionale n. 3 del 1996 ed alla pedissequa delibera del Consiglio di Presidenza n. 3 del 2009, efficace *ratione temporis*.

Ne consegue che sono irregolari tutte le spese effettuate dal consigliere Loiero e ricomprese sotto la voce "ristorazione", per complessivi € 719,50.

Da ultimo, quanto alle spese per acquisto di materiale telefonico e informatico, pari a complessivi € 178,99, la Procura erariale ha

sostenuto che non sarebbero ammissibili perché poste direttamente a carico del bilancio della Regione dalla legge regionale n. 13 del 2002, mentre secondo il difensore le attrezzature informatiche avrebbero avuto ad oggetto strumenti in dotazione all'on. Loiero, necessari per il funzionamento del Gruppo.

Sotto questo profilo, la domanda è fondata.

Infatti, la legislazione regionale vigente all'epoca dei fatti già assicurava ai gruppi consiliari la fornitura di attrezzature ed ai singoli consiglieri la dotazione di un personal computer e di un telefonino, comprensivo del traffico dati, a carico del Consiglio; non si comprende, pertanto, per quali ragioni siano stati addebitati al Gruppo anche i costi relativi agli ulteriori costi per informatica e telefonia sostenuti dal Loiero. Peraltro, non risulta che, al momento dello scioglimento, i beni siano stati rimessi al Consiglio regionale, invece che rimanere in possesso dell'acquirente; una diversa condotta avrebbe escluso, quantomeno, l'ipotesi della colpa grave.

In conclusione, le spese irregolari rimborsate al Loiero sono pari ad € 205,09 per libri, € 719,50 per ristorazione ed € 178,99 per materiale informatico e telefonico, per un totale di € 1.103,58.

Di questa somma, al consigliere è stato ascritto correttamente l'ottanta per cento, essendo egli il responsabile diretto dell'effettuazione delle spese irregolari, mentre all'odierno convenuto, nella qualità di Presidente del Gruppo, deve essere addebitato il rimanente venti per cento, pari ad € 220,71, per omessa verifica in ordine all'ammissibilità delle spese ed alla loro coerenza con le finalità istituzionali sottese al

finanziamento pubblico.

6. L'elemento soggettivo.

A parere della Procura erariale, la condotta del convenuto sarebbe di matrice dolosa, perché chiaramente caratterizzata dalla coscienza e dalla volontarietà; solo in via subordinata, potrebbe essere qualificata in termini di colpa grave, anche alla luce della normativa previgente in materia, risalente al 1973.

A parere del difensore, di contro, non sarebbe in alcun modo configurabile l'elemento soggettivo della colpa grave (e *a fortiori* del dolo), in quanto la normativa all'epoca vigente non prevedeva particolari forme di rendicontazione, introdotte solo con la successiva legge regionale n. 1 del 2013, ma unicamente la presentazione all'Ufficio di Presidenza di una nota riepilogativa sull'utilizzazione dei fondi amministrati nell'anno precedente.

Si ritiene che, nella condotta del convenuto, siano ravvisabili gli estremi della colpa grave.

Come argomentato in precedenza (v. *supra*, § 4), a nulla rileva che il Consiglio regionale abbia sempre approvato i rendiconti presentati nel corso degli anni, in quanto si tratta di un controllo di carattere meramente formale (sempre che sia stato effettivamente eseguito), che non si estende alla valutazione dell'inerenza delle spese (Sez. I centr. App., sent. n. 103/2018).

Inoltre, come già evidenziato, la distinzione tra i gruppi consiliari ed i partiti politici di riferimento, ribadita con il D.L. n. 174/2012 e con le Linee - guida del 21 dicembre 2012, era già immanente nel sistema,

alla luce della legge n. 853 del 1973, dell'art. 5 della legge regionale n. 13 del 2002 e della giurisprudenza costituzionale e di legittimità dell'epoca (Corte cost., sent. n. 187 del 1990; Corte cost., sent. n.1130 del 1988; nonché Cass., Sezioni Unite, sent. n. 3335 del 19 febbraio 2004).

In Calabria, il panorama della disciplina giuridica dei gruppi consiliari, delineato in maniera circostanziata dalla legge del 2002, era stato integrato con la delibera del Consiglio di Presidenza n. 3 del 2009, con riferimento alle indennità accessorie, previste in aggiunta all'indennità di carica, successivamente sostituita dalla delibera n. 43/2012, con effetto dal 1° giugno del 2012.

Quindi, nel sistema delineato già nel 2002 e nel 2009, era possibile, anche per il *quivis de populo* (e, a fortiori, per i consiglieri regionali), con un minimo di diligenza, rendersi conto di alcuni punti fondamentali della disciplina della gestione dei contributi erogati ai gruppi dal consiglio regionale, come la distinzione tra le attività istituzionali dei gruppi e quelle dei singoli consiglieri, e/o del partito politico di riferimento, o come le modalità di tenuta della documentazione, o come le regole in materia di diaria e di rimborso delle spese di soggiorno nell'ambito del territorio regionale e nazionale, e così via.

Sussistono, pertanto, gli estremi della colpa grave, atteso che il dott. Bruni si sarebbe potuto facilmente rendere conto, con un minimo di diligenza, della distinzione tra attività di promozione politica personale e divulgazione delle attività del Gruppo consiliare, nonché delle condizioni che potevano giustificare il rimborso delle spese per

ristorazione, aggiornamento e formazione, acquisto di materiali telefonici e informatici.

Per le stesse ragioni, avuto riguardo alla gravità della colpa ed all'entità delle spese, non si ritiene di esercitare il potere riduttivo dell'addebito, auspicato in via subordinata dalla difesa.

7. Statuizioni conclusive.

Ne consegue che il convenuto Bruni Ottavio Gaetano è responsabile dell'intera somma autoliquidata a rimborso (€ 7.460,00) e del venti per cento di parte dell'importo rimborsato al consigliere Aiello (€ 220,71), per un totale di € 7.680,71.

L'importo deve essere maggiorato della rivalutazione monetaria, da calcolare su base annua e secondo gli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, a far data dall'evento lesivo, fino alla pubblicazione della presente sentenza; sulla somma così rivalutata, sono dovuti gli interessi legali, dalla pubblicazione della sentenza e fino al soddisfo.

Avuto riguardo alla soccombenza reciproca, dev'essere disposta l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti, ai sensi del comma 3 dell'art. 31 c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, definitivamente pronunciando in ordine alla domanda proposta dal Procuratore regionale nei confronti di Bruni Ottavio Gaetano;

ACCOGLIE

parzialmente la domanda e, per l'effetto,

CONDANNA

Bruni Ottavio Gaetano al pagamento della somma complessiva di € 7.680,71 (settemila e seicentoottanta/71), in favore della Regione Calabria, oltre alla rivalutazione monetaria dall'evento lesivo e fino alla pubblicazione della presente sentenza, oltre agli interessi legali sulla somma così rivalutata, da quest'ultima data e fino al soddisfo.

Compensa interamente le spese di lite.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio in data 11 maggio 2021.

IL RELATORE

Giuseppe di Pietro

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Natale Longo

f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 17/05/2021

Il Funzionario

Dott.ssa Stefania Vasapollo

f.to digitalmente

