



REPUBBLICA ITALIANA **110/2021**

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

composta dai seguenti Magistrati:

Natale Longo                      Presidente

Giuseppe di Pietro              Consigliere relatore

Sergio Vaccarino                Consigliere

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A DEFINITIVA n. 110/2021**

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 21717 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di Aiello Ferdinando, nato a Cosenza il 26.11.1972 e residente a Marzi (CS) in via Sant'Andrea, rappresentato e difeso giusta procura in atti dall'avv. prof. Saverio Sticchi Damiani, elettivamente domiciliato all'indirizzo PEC [sticchidamiani.saverio@ordavvle.legalmail.it](mailto:sticchidamiani.saverio@ordavvle.legalmail.it), ai sensi ai sensi dell'art. 28 c.g.c.;

esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica del 10 marzo 2021, il relatore, il P.M., nella persona del vice proc. gen. Giovanni Di Pietro, nonché l'avv. Crescenzo Santuori per il convenuto, in sostituzione dall'avv. prof.

Saverio Sticchi Damiani;

ritenuto in

## F A T T O

Con atto di citazione, depositato il 6.8.2018 e ritualmente notificato, la Procura regionale aveva convenuto in giudizio De Gaetano Antonino ed Aiello Ferdinando, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni in favore della Regione Calabria, rispettivamente nella misura di € 181.945,73 e di € 2.700,00, 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, aveva dedotto che il convenuto De Gaetano, nella qualità di presidente e di componente del gruppo costituito all'interno del Consiglio regionale, denominato "Federazione della Sinistra", aveva effettuato una serie cospicua di spese non consentite o non documentate, nel corso del biennio 2010 – 2011.

Tra gli esborsi, figuravano pure le erogazioni per spese non ammissibili in favore del consigliere Aiello, componente del Gruppo, per complessivi € 3.375,00; di questa somma, il venti per cento (pari ad € 675,00) veniva addebitato al Capogruppo, l'ottanta per cento all'odierno convenuto (pari ad € 2.700,00).

Il danno erariale veniva contestato al De Gaetano a titolo di doloso arricchimento, all'Aiello per colpa grave.

Con la sentenza n. 134/2019 in data 8.1.2019, questa Sezione giurisdizionale aveva accolto *in toto* l'eccezione di prescrizione, rigettando la domanda attorea.

In sede di appello, la sentenza di prime cure è stata riformata,

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 fisica", "per la prosecuzione del giudizio di merito" ed anche per la statuizione sulle spese del giudizio di appello (sent. n. 157/2020 del 3.7.2020, in atti).

Con il successivo atto di citazione del 24.7.2020, la Procura regionale ha riassunto il giudizio nei confronti dei due convenuti, chiedendone la condanna al pagamento della somma complessiva di € 184.645,73 (€ 181.945,73 per il De Gaetano ed € 2.700,00 per l'Aiello), oltre accessori e con vittoria di spese.

Il convenuto De Gaetano Antonino, in data 7.12.2020, ha proposto in via preliminare istanza di definizione del giudizio mediante il versamento di un importo pari ad una somma compresa fra il 10% ed il 30% del *quantum* richiesto in citazione, ai sensi dell'art. 130 c.g.c.

Con decreto del 12 – 13 gennaio 2021, è stato ammesso al giudizio abbreviato, sicché la sua posizione, poi decisa con sentenza non definitiva del 10.3.2021, è stata separata da quella dell'Aiello, che viene invece esaminata in questa sede.

Nello specifico, all'odierno convenuto sono stati contestati esborsi irregolari per complessivi € 3.375,00, per l'annualità 2010.

Si tratta di spese per utenze telefoniche e fornitura di gas metano per € 3.210,08 e di spese di soggiorno per € 165,00.

La prima tipologia non sarebbe ammissibile, in quanto destinata a garantire la funzionalità di un immobile, sito nel Comune di Rogliano

(CS), adibito non a sede istituzionale del Gruppo, ma a segreteria della compagine politica di riferimento e/o dello stesso consigliere Aiello, in violazione del divieto di finanziamento diretto e/o indiretto dei partiti politici.

Non sarebbe invece attendibile la diversa tesi patrocinata dal convenuto, secondo la quale l'immobile sarebbe stato destinato a sede del Gruppo consiliare, sia perché il Consiglio regionale aveva comunque messo dei locali a disposizione di ciascun gruppo, presso la sede istituzionale di Reggio Calabria, sia in quanto l'abitazione si trova nel Comune di Rogliano, a brevissima distanza dalla residenza dell'Aiello e molto lontana dalle sedi istituzionali. Peraltro, egli stesso avrebbe argomentato, con le deduzioni difensive del 19.4.2018, che nel processo penale era stato accertato che le utenze pagate con i fondi del Gruppo erano relative a dei locali adibiti a segreteria politica e non ad abitazione dei suoi genitori.

In sede penale, infatti, era stato contestato un fatto reato diverso, ovvero il pagamento delle utenze per un immobile appartenente ai genitori del convenuto.

A parere del PM erariale, l'intervenuta archiviazione non avrebbe alcun rilievo, in quanto in questa sede la contestazione avrebbe ad oggetto l'illegittimità del pagamento delle utenze necessarie a garantire la funzionalità di un immobile adibito a segreteria politica, a titolo di colpa grave, non il delitto (doloso) di peculato, incentrato sulla distrazione consapevole e volontaria dei fondi a beneficio dei familiari dell'Aiello.

Quanto alle spese di soggiorno, pari ad € 165,00, si tratterebbe dell'esborso del 19.5.2020, presso il Grand Hotel Excelsior di Reggio Calabria, per "soggiorno e colazione", per due persone.

La spesa non sarebbe ammissibile, alla luce della 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. Inoltre, con la delibera del Consiglio di Presidenza n. 3 del 2009, efficace *ratione temporis*, sarebbero 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 coperte dall'integrazione dell'indennità di carica, come nel caso in esame il soggiorno presso il Grand Hotel Excelsior di Reggio Calabria (peraltro, non per il solo Aiello ma per due persone).

Per l'effettuazione delle spese, il Presidente del Gruppo effettuava dei prelievi dal conto corrente acceso presso il Banco di Napoli e ne disponeva sia autoliquidando le proprie, che riconoscendo e rimborsando quelle dell'Aiello, l'unico altro componente del Gruppo consiliare. Per questa ragione, il De Gaetano sarebbe responsabile anche per gli esborsi illegittimi dell'odierno convenuto, ma nella misura del 20%.

Il consigliere Aiello Ferdinando, costituendosi in giudizio, ha eccepito in via preliminare la prescrizione dell'azione, deducendo che la decisione di secondo grado non ne escluderebbe la fondatezza, ma al contrario ne imporrebbe il riesame; in particolare, dovrebbe essere individuato, quale *dies a quo*, il momento in cui la Regione era stata messa in grado di compiere tutte le attività di verifica della correttezza e congruità delle spese destinate a rimborso. La sentenza di secondo grado, infatti, non avrebbe "escluso la intervenuta prescrizione nel caso specifico", ma si sarebbe limitata a "censurare la motivazione resa nella sentenza n. 134/2019 perché ancorata al dato temporale del 31.3.2011, come *dies a quo* per il calcolo del termine".

Nel merito, il convenuto ha dedotto che la Procura avrebbe rettificato il titolo di responsabilità, contestando l'inammissibilità delle spese per attività a sostegno del partito, invece che l'illiceità della distrazione dei fondi per ragioni personali. Anche la nuova contestazione sarebbe però del tutto destituita di fondamento, in quanto l'immobile avrebbe rappresentato la "sede istituzionale e base logistica del rapporto tra il gruppo consiliare regionale (e, per esso, ovviamente, i suoi esponenti) e il territorio della Provincia di Cosenza". Peraltro, i locali erano stati concessi in comodato gratuito e non in locazione, sicché il Gruppo ne avrebbe tratto semmai un beneficio.

In secondo luogo, il convenuto ha contestato la quantificazione del danno, deducendo che all'importo complessivo di € 3.210,00, costituito dalle spese per le utenze dell'immobile, sarebbe stata inopinatamente aggiunta la somma di € 165,00, non contestata in

maniera specifica e forse “riferibile ad un singolo rimborso per pasti o soggiorni”. Si tratterebbe, però, di “spese sostenute per cene di rappresentanza” e, dunque, per “attività funzionalmente collegate o comunque connesse all’attività del consigliere regionale, nonché allo svolgimento del mandato popolare”

A parere del difensore, non sussisterebbe nemmeno l’elemento soggettivo della colpa grave, anche perché l’Ufficio di Presidenza non avrebbe mai contestato né la legittimità delle spese, né la carenza della documentazione, sicché il consigliere Aiello avrebbe ritenuto in assoluta buona fede che le spese fossero rimborsabili.

Il procuratore ha concluso, pertanto, per la reiezione della domanda; in via subordinata, ha auspicato l’esercizio del potere riduttivo dell’addebito.

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.

Il difensore ha auspicato il rigetto della domanda, riportandosi integralmente alle eccezioni ed alle argomentazioni enucleate nella memoria di costituzione.

Chiusa la discussione, la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

### 1. L’oggetto della domanda.

La Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Aiello Ferdinando, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni in favore della Regione Calabria, nella misura

di € 2.700,00, 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 componente del gruppo "Federazione della Sinistra", costituito all'interno del Consiglio regionale, avrebbe effettuato alcune spese non consentite e/o non documentate nel corso del 2010, come si evincerebbe dal rendiconto presentato alla Presidenza del Consiglio regionale entro il 31 marzo dell'anno successivo ad ogni esercizio finanziario, 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 questione di giurisdizione originariamente dedotta dal convenuto a seguito dell'invito a dedurre, benché non reiterata nella memoria di costituzione.

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", ovvero sia 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, 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, ovvero sia 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 la decisione di secondo grado non ne escluderebbe la fondatezza, ma al contrario ne imporrebbe il riesame; in particolare, dovrebbe essere individuato, quale *dies a quo*, il momento in cui la Regione era stata messa in grado di compiere tutte le attività di verifica della correttezza e

congruità delle spese destinate a rimborso. La sentenza di secondo grado, infatti, non avrebbe “escluso la intervenuta prescrizione nel caso specifico”, ma si sarebbe limitata a “censurare la motivazione resa nella sentenza n. 134/2019 perché ancorata al dato temporale del 31.3.2011, come *dies a quo* per il calcolo del termine”.

L’eccezione è priva di pregio, in quanto, a seguito della sentenza della Sezione di Appello n. 157/2020 del 3.7.2020, 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 “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”, ma aggiungendo e specificando 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”.

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 sciogliono 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 € 3.375,00, per l'annualità 2010; di questa somma, il 20 per cento è ascritto al Presidente del Gruppo, l'ottanta per cento (€ 2.700,00) all'Aiello.

Si tratta di spese per utenze telefoniche e fornitura di gas metano per € 3.210,08 e di spese di soggiorno per € 165,00.

Come correttamente argomentato dalla Procura erariale, la prima tipologia non è ammissibile, in quanto destinata a garantire la funzionalità di un immobile, sito nel Comune di Rogliano (CS), adibito non a sede istituzionale del Gruppo, ma a segreteria della compagine politica di riferimento e/o dello stesso consigliere Aiello, in violazione del divieto di finanziamento diretto e/o indiretto dei partiti politici.

A parere del difensore, l'immobile avrebbe rappresentato la "sede istituzionale e base logistica del rapporto tra il gruppo consiliare regionale (e, per esso, ovviamente, i suoi esponenti) e il territorio della Provincia di Cosenza". Peraltro, i locali erano stati concessi in comodato gratuito e non in locazione, sicché il Gruppo ne avrebbe semmai tratto un beneficio.

La tesi difensiva è priva di pregio, sia perché il Consiglio regionale aveva comunque messo dei locali a disposizione di ciascun gruppo, presso la sede istituzionale di Reggio Calabria, sia in quanto

l'abitazione si trova nel Comune di Rogliano, a brevissima distanza dalla residenza dell'Aiello e molto lontana dalle sedi istituzionali.

Peraltro, egli stesso aveva argomentato, con le deduzioni difensive del 19.4.2018, che nel processo penale era stato accertato che le utenze pagate con i fondi del Gruppo erano relative a dei locali adibiti a segreteria politica e non ad abitazione dei suoi genitori. Per l'esattezza, aveva sostenuto testualmente che "la contestazione attiene in realtà all'essere, tale immobile, adibito a casa di abitazione dei genitori" (pag. 7) e, subito dopo, aveva aggiunto che "tale ipotesi è risultata già smentita nell'ambito del procedimento penale collegato e pertanto, essendo stata acclarata la effettiva collocazione in sito della *segreteria politica*, è evidente che le spese di tale segreteria erano legittimamente rimborsabili" (pag. 8).

In sede penale, infatti, era stato contestato un fatto reato diverso, ovverosia il pagamento delle utenze per un immobile appartenente ai genitori del convenuto.

La positiva definizione della vicenda in sede penale non ha alcun rilievo, in quanto in questa sede la contestazione ha ad oggetto l'illegittimità del pagamento delle utenze necessarie a garantire la funzionalità di un immobile adibito a *segreteria politica*, a titolo di colpa grave, non il delitto (doloso) di peculato, incentrato sulla distrazione consapevole e volontaria dei fondi a beneficio dei familiari dell'Aiello.

Quanto alle spese di soggiorno, pari ad € 165,00, si tratta dell'esborso del 19.5.2020, presso il Grand Hotel Excelsior di Reggio

Calabria, per “soggiorno e colazione”, per due persone.

La spesa non è ammissibile, alla luce della legge regionale n. 3 del 1996, che prevede 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.

A maggior ragione, 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 possono essere imputati ai gruppi gli esborsi coperti dalle indennità accessorie, o rientranti negli accessi mensili, o coperte dall'integrazione dell'indennità di carica, come nel caso in esame il soggiorno presso il Grand Hotel Excelsior di Reggio Calabria (peraltro, non per il solo Aiello ma per due persone, la seconda delle quali rimasta ignota).

Ne consegue che sono inammissibili sia le spese sostenute per le utenze relative all'immobile adibito a segreteria politica, pari a complessivi € 3.210,08, sia gli esborsi per il soggiorno a Reggio Calabria per due persone, pari ad € 165,00, per un totale di € 3.375,00. Di questa somma, al consigliere Aiello è ascritto correttamente l'ottanta per cento (€ 2,700,00), essendo egli il responsabile diretto dell'effettuazione delle spese irregolari, mentre al

Presidente del Gruppo è stato contestato il rimanente venti per cento, 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, nella condotta del consigliere Aiello, che ha ottenuto gli indebiti rimborsi, sarebbero ravvisabili gli estremi della colpa grave, sotto forma di colpa cosciente.

A parere del difensore, di contro, alla luce della normativa vigente *ratione temporis*, non sarebbe in alcun modo configurabile l'ipotesi della colpa grave, anche perché l'Ufficio di Presidenza non avrebbe mai contestato né la legittimità delle spese, né la carenza della documentazione, sicché il consigliere Aiello avrebbe ritenuto in assoluta buona fede che le spese erano rimborsabili.

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.

Sussistono, pertanto, gli estremi della colpa grave, atteso che il consigliere Aiello si sarebbe potuto facilmente rendere conto, con un minimo di diligenza, della distinzione tra segreteria politica e sede del gruppo consiliare, nonché delle condizioni che potevano giustificare il rimborso delle spese di soggiorno.

#### 7. Statuizioni conclusive.

Ne consegue che il convenuto Aiello Ferdinando è responsabile dell'intero danno erariale in contestazione, pari a complessivi €

2.700,00.

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.

Le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

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 Aiello Ferdinando;

ACCOGLIE

la domanda e, per l'effetto, lo condanna al pagamento della somma complessiva di € 2.700,00 (duemila e settecento/00), 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.

Pone a carico del convenuto le spese di giudizio, che liquida, fino al deposito della presente sentenza, in complessivi € 256,80 (\*duecentocinquantesi/80\*).

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio del 10 marzo 2021.

IL RELATORE

f.to Giuseppe di Pietro

IL PRESIDENTE

f.to Natale Longo

Depositata in segreteria il 17/03/2021

Il Funzionario

f.to Dott.ssa Stefania Vasapollo