

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Composta dai magistrati

Maria Tersa Arganelli	Presidente
Mauro Oliviero	Giudice
Ida Contino	Giudice relatore

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA n. 112/2008

Nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 13916 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti nei confronti dei sig.ri:

- 1) F.L.**, nato Sant'Eufemia di Aspromonte il 29 maggio 1953 ed ivi residente alla via Simmanò 8/A, in qualità di Presidente del Consiglio Regionale della Regione Calabria e componente dell'Ufficio di Presidenza dello stesso, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Mirigliani ed elettivamente domiciliato in Catanzaro viale argento n. 14.
- 2) R.D.**, nato a Santa Severina il 26 dicembre 1941 ed ivi residente alla via Vittorio Emanuele III, s.n.c. in qualità di componente l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della regione Calabria, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Mirigliani ed elettivamente domiciliato in Catanzaro viale argento n. 14.
- 3) B.G.**, nato a Reggio Calabria il 29 ottobre 1943 ed ivi residente alla via Giulia n. 1 in qualità di componente l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della regione Calabria, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Mirigliani ed selettivamente domiciliato in Catanzaro viale argento n. 14.
- 4) B.A.**, nato a Pizzo Calabro il 9 novembre 1945 ed ivi residente in Contrada S.

Antonio s.n.c. in qualità di componente l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della regione Calabria, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Pitaro ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Catanzaro alla via F. Acri n. 88.

5) **P.F.**, nato a Filadelfia l'11 gennaio 1946 e residente in Roma alla via Francesco Frazzi 13 in qualità di componente l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della regione Calabria, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Mirigliani selettivamente domiciliato in Catanzaro viale argento n. 14.

Visto l'atto introduttivo del giudizio, depositato in data 31 ottobre 2006.

Lette le memorie di costituzione dei convenuti.

Uditi, alla pubblica udienza del 13 dicembre 2007, il giudice relatore Ida Contino, il p.m. d'udienza nella persona di Pierpaolo Grasso, l'avv Giuseppe Olanda in sostituzione e per delega dell'avv. Giuseppe Pitaro e l'avv. Raffaele Mirigliani

Considerato in

FATTO

Con atto di citazione, depositato il 13 novembre 2006, la Procura regionale presso questa Sezione ha citato gli odierni convenuti al fine di sentirli condannare al pagamento di € 54.921,25 a titolo di risarcimento del danno nei confronti della Regione Calabria.

L'ipotesi di danno attiene all'acquisto di gadgets al solo dichiarato fine di omaggiare i Consiglieri regionali, in occasione delle feste natalizie.

I fatti riportati in atto di citazione sono i seguenti:

1) -Con la deliberazione n. 209 del 13 novembre 2003, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale decideva di procedere all'acquisto di gadgets natalizi consistenti in 48 cartelle portadocumenti in pelle Pineider, n. 5 penne roller Boheme, n. 1 penna collezione ed n. 1 cartella in pelle nera Pineider per una spesa complessiva pari ad € 14.460,79

- Con deliberazione n. 241 del 20 novembre 2002 il medesimo organo regionale stabiliva

di procedere all'acquisto sempre di gadgets natalizi destinati ai consiglieri regionali consistenti di n. 48 penne Mont Blanc, 3 orologi da viaggio mont blanc , n. 50 medaglie in argento 925/000, n. 1 conio completo di Ferrotaglio, n. 1000 portacarte da tavolo, nonché 500 set contenenti 30 stampe di costumi calabresi antichi, di cui 50 inseriti in cofanetti speciali , per una spesa complessiva di € 39.944 .

Le spese in questione venivano imputate sul capitolo 2, art. 70 del bilancio del Consiglio regionale, e cioè nella voce "*spese di rappresentanza del presidente del Consiglio regionale*".

Tale materiale in parte veniva consegnato ai Consiglieri regionali, agli stessi componenti dell'Ufficio di Presidenza, al Presidente della Giunta regionale ed agli Assessori non consiglieri; in parte, invece, avrebbe dovuto essere custodito per consegnarlo ad autorità civili e personalità in occasione di visite istituzionali all'estero o di convegni.

Tuttavia, afferma la Procura, non è stato possibile reperire atti che attestino l'effettiva distribuzione del materiale.

Ritenendo sussistente il danno erariale, parte attrice, dopo aver invitato ai sensi dell'art. 5 della l. 19/94 tutti i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale che hanno proceduto a deliberare l'acquisto di tali omaggi natalizi, li ha citati in giudizio.

2) Nel libello introduttivo la Procura in via preliminare si sofferma sulla giurisdizione della Corte dei conti sugli atti ed sui comportamenti dei consiglieri regionali, in ossequio alle guarentigie costituzionali.

Al riguardo ritiene che l'art. 122 della Cost. (che al quarto comma prevede una immunità dei Consiglieri in ordine alle opinioni espresse ed ai voti dati nell'esercizio della loro funzione) sia riferibile esclusivamente a quelle opinioni che gli stessi consiglieri esprimono durante l'espletamento della loro funzione legislativa.

La ratio della guarentigia, infatti, sarebbe da individuare nella necessità di garantire l'espletamento della funzione legislativa in piena autonomia e lontano da influenze di ogni

tipo e non certo quella di consentire scelte gestorie in spregio alle norme generali ed interne.

In tale ottica, secondo l'organo requirente, *“non troverebbe alcun adeguato riscontro l'insindacabilità dell'attività amministrativa posta in essere dai consiglieri regionali che esuli completamente dal corretto esercizio dell'attività legislativa, ma anche dalla funzione organizzativa che potrebbe essere funzionale all'espletamento del mandato loro conferito dal corpo elettorale”*.

A sostegno del proprio ragionare richiama la Corte Costituzionale la quale in due recenti sentenze ha puntualmente chiarito che la tutela riconosciuta ai consiglieri regionali non è assoluta ma funzionale all'espletamento del mandato elettivo in piena autonomia.

Ancora pone all'evidenza che non è sufficiente inserire la spesa nel capitolo relativo alle esigenze funzionali del consiglio e, nello specifico, alle “spese di rappresentanza del Presidente del consiglio regionale” per sfuggire a qualsivoglia valutazione relativa non tanto all'opportunità ed all'utilità della spesa quanto piuttosto all'attinenza della stessa ai fini istituzionali ed alle esigenze di autorganizzazione del consiglio comunale.

3) Parte attrice nel merito evidenzia che le cosiddette spese di rappresentanza sono quelle volte da un lato a promuovere l'immagine all'esterno dell'ente, anche alla luce dell'entrata in vigore dell' l. 150/2000, e dall'altro a garantire le esigenze di rappresentatività dell'ente stesso nei confronti della collettività amministrata.

Ciò è cosa ben nota a tutti i componenti del consiglio atteso che lo stesso art. 33 del regolamento interno di amministrazione e contabilità del consiglio regionale, approvato con la deliberazione n 400 del gennaio 2000, qualifica come spese di rappresentanza “tutte le spese funzionali all'immagine esterna del Consiglio ed inerenti ai fini istituzionali e rappresentativi del consiglio stesso”.

Non solo. L'art. 34 del regolamento medesimo stabilisce che le spese di rappresentanza non devono risolversi in ogni caso in mere liberalità o in benefici aggiuntivi a favore dei

dipendenti o dei componenti degli organi istituzionali o di altri organismi all'interno del consiglio.

4) Con memoria depositata agli atti il 23 novembre 2007 si è costituito l'avv. Pitaro nell'interesse e per conto del convenuto B..

Il difensore in primo luogo riporta tutta la normativa di riferimento relativa all'autonomia contabile e finanziaria dei consiglieri regionali calabresi, dalla quale scaturisce il legittimo operato dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

In ogni caso, sulle spese per cui è causa, non sarebbe ammesso alcun controllo interistituzionale quanto piuttosto solo una valutazione da parte dell'assemblea consiliare in sede di rendicontazione.

A tale conclusione il difensore arriva facendo propri i ragionamenti di diritto usati dalla Corte costituzionale sulla questione dell'autonomia di camere e parlamentari, proiezione nazionale di quella stessa autonomia concepita dalla Costituzione per i Consigli regionali ed i suoi organi.

In particolare precisa che sin dalla sentenza n. 81 del 1975 la Corte costituzionale avrebbe assunto un atteggiamento interpretativo di grande respiro inteso ad equiparare sostanzialmente l'immunità prevista dall'art. 122 con quella dettata dall'art. 68 primo comma della Costituzione, concependo le attribuzioni al Consiglio regionale come esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita.

Sempre la Corte costituzionale avrebbe, con successiva sentenza (la n. 70 del 1985), individuato il contenuto della garanzia costituzionale inserendovi non solo la funzione legislativa e quella di indirizzo politico, ma anche quelle di controllo e di autorganizzazione. Ciò chiarito il predetto difensore richiama la l. 853 del 1973 con la quale il legislatore ha previsto, per le esigenze di funzionamento del Consiglio regionale, l'istituzione di apposite voci di bilancio sui quali viene escluso il controllo ex art. 125 della Cost.

Passando al merito il difensore del B. assume la liceità della condotta del proprio assistito

sulla considerazione che le spese per cui è causa “rientrerebbero nella previsione di cui all'art. 33 del regolamento interno e di amministrazione e contabilità laddove al primo comma si fa riferimento a tutte le spese funzionali all'immagine esterna del Consiglio stesso”. Gli omaggi natalizi, infatti, altro non sarebbero che attrezzature utili all'espletamento delle funzioni proprie del consigliere regionale.

A ciò aggiunge che una parte del materiale acquistato sarebbe stato consegnato ai depositi per eventuale uso in regalo nei casi espressamente previsti dal regolamento.

Dopo aver confutato le pronunce giurisprudenziali riportate da parte attrice nell'atto di citazione, e dopo aver escluso la sussistenza della colpa grave il difensore ha concluso chiedendo l'inammissibilità dell'atto di citazione per difetto assoluto di giurisdizione ed in subordine il rigetto della domanda attorea.

5) Con memoria depositata agli atti il 7 dicembre 2007 si è costituito l'avv. Mirigliani nell'interesse e per conto dei convenuti Luigi F., Domenico R., Giuseppe B. e Francesco P. eccependo in via preliminare l'autonomia contabile e funzionale delle regioni a Statuto ordinario e quindi della regione Calabria.

Richiama al riguardo gli art. 1, 2, 4 e 5 della l. 853 del 1973 e l'art. 2 del Regolamento interno di amministrazione e contabilità approvato con la delibera n. 400 del 2000.

Alla luce del quadro normativo posto dalle sopra riportate disposizioni, l'Ufficio di presidenza avrebbe legittimamente operato nel caso in esame utilizzando le somme inserite nel capitolo n 2 art. 70 del bilancio.

Nello specifico, la delibera per cui oggi è causa rientrerebbe tra gli *interna corporis* su cui non è ammesso alcun controllo esterno ma solo quello *interno* esercitabile dall'assemblea consiliare in sede di rendicontazione.

Tali affermazioni sarebbero a dire della difesa confermate dalla copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale.

Sin dal 1975, infatti la Consulta si è pronunciata in ordine all'art. 122 della Cost. inserendo

tra le attribuzioni costituzionalmente previste e rientranti nella garanzia non solo la funzione legislativa ma anche quelle “di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di auto-organizzazione”.

Richiamando sempre la cennata sentenza, il difensore aggiunge che la delimitazione della insindacabilità dei consiglieri regionali sta nella fonte attributiva della funzione e non nella forma degli atti sicché risultano garantite sotto tale aspetto anche le funzioni che benché di natura amministrativa, sono assegnate al consiglio regionale in via immediata e diretta dalle leggi dello Stato, avendo tuttavia presente che l'immunità non è diretta ad assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali ma si giustifica in quanto vale a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo.

Alla luce delle suesposte considerazioni il difensore chiede che venga dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti e l' invasione delle attribuzioni istituzionali della Regione rispetto alla quale è auspicabile che venga sollevato in sede debita il conflitto ai sensi dell'art. 134 Cost..

Nel merito il difensore assume la liceità della condotta dei propri assistiti sul presupposto che i medesimi hanno proceduto alla spesa per cui è causa in base all' art. 33 del regolamento di contabilità che inserisce tra le spese di rappresentanza tutte quelle funzionali all'esercizio della carica ed all'immagine e rappresentativi del Consiglio stesso.

Gli oggetti acquistati, quali le borse e le penne erano infatti destinati al quotidiano svolgimento dell'attività istituzionale.

In ogni caso il difensore esclude la colpa grave e chiede la riduzione dell'addebito secondo principi di giustizia sostanziale e di equità.

Conclude chiedendo l'inammissibilità della domanda, il rigetto ed in subordine la riduzione del potere riduttivo.

All'odierna udienza il Pubblico ministero, nel confermare l'atto di citazione, sia in merito al

profilo della giurisdizione della Corte dei conti che all'illiceità della condotta, ha ribadito che le spese di rappresentanza non possono essere utilizzate per gadgets natalizi da destinare ai consiglieri regionali. Deposita agli atti una nota del Consiglio regionale con allegate le fatture relative agli acquisti per cui è causa.

L'avv. Olanda si riporta alla memoria di costituzione chiedendone l'integrale accoglimento.

L'avv. Mirigliani precisa che la sentenza d'appello 425/2007, relativa ad un caso analogo che si è discusso davanti a questa Sezione, non è ancora passata in giudicato. Ribadisce il difetto di giurisdizione di questa Corte richiamando le argomentazioni difensive formulate in memoria. Cita al riguardo la sentenza della Corte di Cassazione n. 11623 del 2006 e la 417 del 2005 della Corte costituzionale.

Ancora eccepisce il difetto relativo di giurisdizione e si riporta infine agli atti scritti.

DIRITTO

Il Collegio è chiamato a decidere su una ipotesi di danno erariale scaturito alla Regione Calabria negli anni 2002 e 2003 a causa dell'acquisto di gadgets da destinare esclusivamente ai consiglieri regionali in occasione delle feste natalizie.

1) Questioni preliminari.

Il Collegio in via preliminare deve deliberare sulla eccezione relativa al difetto di giurisdizione della magistratura contabile nella materia.

Tutti i difensori hanno in via preliminare affrontato, con motivazioni articolate, la questione relativa al difetto della giurisdizione della Corte dei conti in considerazione delle guarentigie costituzionali previste dall'art. 122 della Costituzione, dell'autonomia contabile e finanziaria delle regioni a statuto ordinario ed, infine, della insindacabilità sul merito delle scelte discrezionali.

Innanzitutto ad ogni considerazione occorre evidenziare che questa Sezione giurisdizionale si è già pronunciata, con la sentenza n. 109/2006, su un caso analogo, relativo appunto all'acquisto di gadgets natalizi deliberato dagli stessi convenuti per l'anno 2004, e che, in

quella sede, ha già affrontato la medesima questione preliminare addivenendo ad affermare la giurisdizione della Corte dei conti nella materia.

Detta conclusione, confermata in sede d'appello dalla Terza Sezione con la sentenza n.425 del 2007, è pienamente condivisa da questo Collegio il quale si riporta integralmente alle puntuali, complete ed esaustive argomentazioni ivi contenute.

1.1) In particolare e con riferimento all'art. 122 Cost. si ritiene di dover premettere sinteticamente la ricostruzione giurisprudenziale operata nella materia dalla Corte costituzionale, anche perché tutte le parti di causa l' hanno più volte richiamata a sostegno delle loro argomentazioni, sebbene attribuendo alla stessa valenza opposta.

Sin da subito la Corte costituzionale ha evidenziato che l'immunità riservata ai consiglieri regionali è di ambito più ristretto rispetto a quella destinata ai parlamentari in quanto limitata ***ai voti dati ed alle opinioni espresse nell'esercizio delle loro attribuzioni.***

Ne discende che l'esenzione dal sindacato giurisdizionale per i consiglieri regionali non è assoluta ma correlata all'esercizio delle funzioni demandate ai medesimi dalla Costituzione o dalle altre fonti cui la prima rinvia (Corte Cost. sentenze n. 85 del 1975 e 69 e 70 del 1985) .

Sempre la Corte Costituzionale nelle testè riportate sentenze ha chiarito che l'immunità prevista dall'art. 122 attiene alla particolare natura delle attribuzioni del Consiglio regionale, che costituiscono ***“esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita, attraverso l'esercizio di funzioni in parte disciplinate dalla stessa Costituzione in parte da altre fonti e che le attribuzioni previste dalla Carta fondamentale non si esauriscono in quelle legislative, ma ricomprendono altresì quelle di indirizzo politico , nonché quelle di controllo e di autorganizzazione”.***

In successive pronunce (sentenze n. 289/1997, n 392/ 1999), la Consulta, dopo aver in prima battuta ribadito quanto indicato nelle precedenti decisioni, ha affermato che il

“criterio di delimitazione della insindacabilità dei consiglieri regionali sta nella fonte attributiva della funzione e non tanto nella forma degli atti, si che risultano garantite sotto tale aspetto anche le funzioni che benché di natura amministrativa, sono assegnate al consiglio regionale in via immediata e diretta dalle leggi dello Stato, avendo tuttavia presente che l'immunità non è diretta ad assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali ma si giustifica in quanto vale a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo”.

Alla luce delle sopra riportate considerazioni è evidente che l'acquisto dei regali per cui è causa non rientra in alcuna delle attribuzioni conferite al Consiglio regionale dalla Costituzione né tantomeno da alcuna legge statale.

Anche la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 11623 del 18 maggio 2006, richiamata dall'avv. Mirigliani in sede di discussione a sostegno dell'invocato difetto assoluto di giurisdizione, non induce questo giudice ad opinare diversamente in tema di immunità; al contrario rafforza il proprio convincimento a causa delle argomentazioni ivi contenute.

La Cassazione, infatti, chiamata a decidere in sede di regolamento preventivo di giurisdizione nel procedimento introdotto innanzi al Tar Lombardia per l'annullamento di atti di nomina dei componenti dell'A.r.p.a. da parte del consiglio regionale, afferma che “un difetto di giurisdizione del giudice ordinario o amministrativo può sorgere solo nei confronti di atti del Consiglio regionale che non rivestano carattere amministrativo, ma siano espressione diretta di autonomia politica”.

Tali conclusioni peraltro sono accompagnate da argomentazioni, che vale la pena riprendere, di gran lunga più restrittive dell'ambito applicativo della garanzia costituzionale.

I giudici della legittimità, infatti, inizialmente affermano che con riferimento alle assemblee

parlamentari, non sono soggetti a controllo giurisdizionale, per loro caratteri intrinseci, solo un numero estremamente ristretto di atti in cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico; atti che non sarebbe corretto qualificare come amministrativi e rispetto ai quali la dottrina richiama la categoria degli atti politici.

Le altre ipotesi di atti insindacabili, di gran lunga più numerose, sono previste dai regolamenti parlamentari. Precisano altresì che neanche la riforma costituzionale operata dalla l. n. 3 del 2001 consente di estendere all'organo elettivo regionale "l'autodichia conferita dai regolamenti parlamentari alle Camere legislative nazionali, in assenza di disposizioni che equiparino - anche sotto questo profilo - l'organo legislativo regionale a quello nazionale".

Su un'ultima considerazione occorre soffermarsi: le deliberazioni per cui è causa non sono manifestazioni di volontà dell'assemblea regionale, ma solo un'autonoma iniziativa dell'Ufficio di presidenza.

Orbene, per come lumeggiato dalla Cassazione nella sentenza n. 200 del 2001, detti provvedimenti non possono essere coperti dall'immunità invocata atteso che lungi dal costituire esecuzione della volontà dell'Assemblea, sono piuttosto autonoma determinazione del Consiglio di presidenza.

Alla luce di quanto sopra evidenziato la condotta degli odierni convenuti non è coperta da alcuna guarentigia costituzionale atteso che non è espressione di attività politica, non attiene ad alcuna funzione attribuita al Consiglio regionale dalla Costituzione o da altre leggi ed infine non rappresenta alcuna volontà del Consiglio regionale cui l'art. 122 della Cost. ricollega la immunità medesima.

1.2) Ancora viene eccepito il difetto di giurisdizione sull'assunto che l'acquisto dei gadgets natalizi sarebbe un atto riconducibile all'autonomia contabile e finanziaria del Consiglio in quanto rientrerebbe nell'ambito delle spese di rappresentanza di cui all'art. 33 del regolamento.

Al riguardo si premette che con la l. 853 del 1973 è stata stabilita l'autonomia contabile e funzionale degli organi in questione in virtù della quale vengono istituiti nel bilancio della regione, a garanzia delle esigenze funzionali dei consigli regionali, appositi capitoli di spesa, (tra i quali sono menzionati anche le spese di rappresentanza del consiglio regionale) sui quali è precluso qualsiasi intervento da parte dei giudici.

Orbene anche sotto detto profilo l'eccezione di difetto di giurisdizione deve essere superata in quanto "fa leva sul dato formale dell'imputazione della spesa in questione al capitolo 70 del bilancio regionale relativo alle spese di rappresentanza ma non resiste ad un approccio sostanziale fondato sulla effettiva natura delle stesse" (sez. giurisdizionale Calabria n. 109/2006).

Per come sarà ampiamente dimostrato in seguito, infatti, l'acquisto dei regali natalizi per i consiglieri non si concilia in alcun modo con le spese di rappresentanza indicate nell'art. 33 del regolamento interno di amministrazione.

Detta disposizione, infatti, recita testualmente "sono da considerarsi spese di rappresentanza, ai sensi dell'art. 2 n. 2 della l. 853 del 1973, tutte le spese funzionali all'immagine esterna del Consiglio regionale ed inerenti ai fini istituzionali e rappresentativi del Consiglio stesso".

Orbene non si intende in che senso la donazione ai consiglieri regionali di borse in pelle pregiata, penne di marca e da collezione ecc.. possa favorire l'immagine esterna dell'organo regionale e quindi favorire esigenze di rappresentanza.

All'uopo il Collegio non può che contestare l'assunto difensivo in virtù del quale la merce omaggiata fosse necessaria all'espletamento delle quotidiane funzioni ed alla promozione dell'immagine del Consiglio "attesa l'importanza di una penna di un orologio o di un porta documenti in una pubblica adunanza, in una riunione o durante un'intervista".

L'attività posta in essere dal Consiglio di Presidenza in occasione delle feste natalizie, piuttosto deve essere considerata estranea o comunque non riconducibile, secondo

criteri di ragionevolezza e logicità, alle esigenze funzionali né alla sfera di autonomia propria del Consiglio regionale.

1.3) Il difetto di giurisdizione deve essere altresì affrontato in relazione al disposto contenuto dall'art. 1, comma 1 della l. 20/94 in virtù del quale il giudice contabile non può sindacare il merito delle scelte discrezionali della pubblica amministrazione.

Per completezza motivazionale occorre premettere che le deliberazioni per cui è causa non sono espressione di scelte politiche di governo o di alta amministrazione, quanto piuttosto manifestazione di mera attività di gestione.

Non par fuor d'opera ricordare che "atto di gestione è ogni atto amministrativo il quale sotto l'aspetto finanziario comporti entrata o spesa per l'ente (gestione finanziaria) e sotto l'aspetto patrimoniale comporti aumento di passività o diminuzione di attività negli elementi del patrimonio (gestione patrimoniale) (Prima Sezione d'appello sentenza n. 203/2003).

Ciò posto, va ora valutato il limite di cui all'art. 1, comma 1 della l. 20/1994.

Va subito detto che tale divieto, introdotto espressamente dall'art. 1 della legge n. 20/94 come sostituito dall'art. 3 della legge n. 639/96 ma già affermato dalla costante giurisprudenza, non comporta la sottrazione dell'attività amministrativa a qualsiasi forma di controllo; esso, infatti, attiene solo al merito vale a dire alle scelte effettuate dall'amministrazione secondo parametri non giuridici ma di mera opportunità tra i comportamenti leciti per il perseguimento di interessi pubblici.

Al riguardo occorre altresì evidenziare che la riforma del 1993 ha fortemente ridimensionato l'ambito del merito amministrativo, atteso che ha portato a compimento il processo di giuridicizzazione dei principi e delle regole, già sancite dalla l. 241 del 1990, sino a quel momento inerenti alla mera opportunità della scelta amministrativa.

L'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, che configurano i canoni del principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, infatti, non rappresentano più parametri tecnico-amministrativi cui l'Amministrazione deve

informare la propria azione ma requisiti giuridici la cui violazione determina un vizio di legittimità.

Di qui le costanti pronunce della giurisprudenza contabile volte a riconoscere sempre il sindacato del giudice della Corte dei conti nelle ipotesi in cui l'attività amministrativa sia manifesta di scelte assolutamente irrazionali sotto il profilo dei parametri anzidetti.

Non solo; la giurisprudenza della Corte di Cassazione, spesso investita della questione, ha sempre riconosciuto il potere del giudice contabile di verificare "la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico sotto il profilo del corretto esercizio della discrezionalità fermandosi così il sindacato sulla soglia della legittimità, senza penetrare nel merito delle scelte riservate all'amministrazione (vedi Cass. S.u. n. 14488 del 2003).

Ma anche la ragionevolezza di tale riconoscimento è palese ove si consideri che la legge prevede sempre due limiti immanenti all'attività della pubblica amministrazione: il fine pubblico da perseguire e la causa giustificativa del potere (in virtù del quale ogni provvedimento può essere adottato per la realizzazione del fine in vista del quale è stato conferito il relativo potere) il cui superamento costituisce anch'esso un vizio di legittimità e non di merito.

Orbene, il sindacato che oggi questo Collegio è chiamato ad operare non attiene in alcun modo alla sfera riservata della pubblica amministrazione, quanto piuttosto al giusto impiego della discrezionalità amministrativa secondo i parametri normativi e del corretto uso del potere in vista del fine pubblico da perseguire.

Ed infatti il Pubblico ministero contabile nell'atto di citazione non è andato a verificare l'articolazione concreta e minuta dell'iniziativa intrapresa dagli amministratori regionali quanto piuttosto l'estraneità del mezzo da loro utilizzato nell'esercizio della discrezionalità rispetto ai fini - interessi pubblici concreti che per dettato normativo avevano l'obbligo giuridico di perseguire.

Nel libello introduttivo, infatti, viene continuamente posto in risalto la gravità

dell'atteggiamento degli odierni convenuti i quali “con fondi destinati a fini pubblici (va ricordato che anche le spese di rappresentanza devono essere utilizzati per tali fini) abbiano colto l'occasione per distribuire regalie a loro stessi ed a componenti istituzionali della Regione Calabria”.

Viene altresì posto in evidenza la mera violazione dell'art. 33 del Regolamento interno di Amministrazione e contabilità del Consiglio regionale approvato con la deliberazione n. 400 del 18 gennaio 2000.

Ne consegue, alla luce delle suesposte considerazioni, la piena sindacabilità di questo giudice sulla condotta posta in essere dai consiglieri regionali.

3) Merito

Ciò chiarito il Collegio deve procedere all'esame del merito scrutinando la sussistenza di tutti i presupposti della responsabilità amministrativo-contabile:

3.1) Condotta

Occorre premettere che dall'esame degli atti non risulta in alcun modo che parte degli acquisti effettuati in occasione del natale 2003 e 2002 siano stati destinati ad autorità civili e personalità o per visite istituzionali all'estero, convegni ed altre circostanze, come eccepito dal convenuto B..

Entrambe le delibere per cui è causa (n. 209 del 13 novembre 2001 e n. 241 del 20 novembre 2002) , infatti, riportano all'oggetto “*acquisto gadgets natalizi per i Consiglieri regionali* “ e nella parte motiva rilevano “*l'opportunità di provvedere, in occasione delle imminenti ricorrenze natalizie, all'acquisto di gadgets da offrire ai consiglieri regionali, quale strumento di lavoro nonché quale veicolo promozionale dell'immagine del Consiglio regionale*” .

A ciò si aggiunga la nota del 20 giugno 2005, nella quale viene comunicato dal Dirigente che il settore provveditorato ed economato del dipartimento di gestione non è in possesso di atti che attestino la distribuzione del materiale di cui all'oggetto e quindi dei gadgets

natalizi.

Fatta questa necessaria premessa non è revocabile in dubbio che l'Ufficio del Consiglio di presidenza, con l'acquisto dei gadgets natalizi, ha effettuato una spesa non solo non soddisfacente di alcun interesse pubblico ma soprattutto non corrispondente alla causa attributiva del relativo potere.

Omaggiarsi di articoli griffati in occasione delle vacanze natalizie, infatti, soddisfa un interesse privatistico assolutamente estraneo ai fini dell'Ente, mediante l'impiego di risorse finanziarie pubbliche.

Né convince la tesi difensiva secondo la quale la spesa sostenuta andrebbe a soddisfare esigenze di rappresentanza e di funzionalità all'esercizio della carica ed all'immagine del Consiglio regionale ed inerenti pertanto ai fini istituzionali e rappresentativi del Consiglio stesso.

All'uopo si deve chiarire che le spese di rappresentanza sono quelle che promuovono l'immagine all'esterno dell'ente, che ne accrescono il prestigio.

A ciò si aggiunga che lo stesso articolo 33 del Regolamento interno di Amministrazione e contabilità espressamente indica tra le spese di rappresentanza “ tutte le spese funzionali all'immagine esterna del Consiglio regionale ed inerenti ai fini istituzionali e rappresentativi del Consiglio stesso”.

Peraltro il medesimo articolo fornisce un elenco delle spese ammesse a questo titolo :

- a) forme di ospitalità o atti di cortesia di valore simbolico, in conformità alla consuetudine o per motivi di reciprocità, in occasione di rapporti ufficiali tra organi della regione ed organi di altre amministrazioni pubbliche ecc.
- b) forme di ristoro (pranzi, colazioni, cene) finalizzata alla prosecuzione dei lavori oltre il normale orario di lavoro ecc,
- c) forme di partecipazione, secondo gli usi, ad eventi luttuosi che colpiscano rappresentanti dell'Amministrazione regionale o altre Amministrazioni pubbliche
- d) manifestazioni di saluti o di auguri, anche

accompagnati da piccoli doni, in occasione di eventi particolari quali trasferimenti, promozioni, collocamenti a riposo, anche di soggetti estranei all'Amministrazione regionale ma che rappresentano nella Regione altre pubbliche amministrazioni.

Dalla semplice lettura della sopra riportata disposizione, risulta di tutta evidenza che le *manifestazioni di saluti o di auguri*, che possono essere accompagnate da piccoli doni, devono effettuarsi in casi eccezionali quali quelli indicati dal regolamento medesimo.

In altri termini, le spese consentite dalla lettera d) dell'art. 33 del regolamento trovano una loro giustificazione in eventi speciali quali trasferimenti, promozioni o collocamento a riposo che, come evidente, attengono a modifiche dello status giuridico del dipendente e non in occasioni festive ricorrenti annualmente quali il Santo Natale la Santa Pasqua ecc..

Ma, ove ciò non basti, l'art. 34 del più volte citato regolamento, nel vietare i casi in cui possono essere sostenute spese di rappresentanza, afferma puntualmente “ le stesse non devono in ogni **caso risolversi in mere liberalità o in benefici aggiuntivi a favore dei dipendenti o dei componenti degli organi istituzionali o di altri organismi all'interno del Consiglio**”.

Alla luce delle suesposte considerazioni il Collegio ritiene che la condotta posta in essere dagli odierni convenuti sia illecita sotto diversi profili atteso che viola specifiche disposizioni regolamentari (art. 33 e 34 del regolamento di contabilità), non risponde ad alcun interesse pubblico e quindi non soddisfa alcuna utilità per l'ente.

Peraltro detta condotta è indubbiamente caratterizzata dalla colpa grave.

In proposito questo giudice ritiene di dover attribuire un significato pregnante al sopra richiamato art. 34 del regolamento di contabilità il quale, nell' escludere la possibilità di impiegare risorse finanziarie per mere liberalità o per benefici aggiuntivi a favore dei dipendenti o dei componenti degli organi istituzionali o di altri organismi all'interno del Consiglio, avrebbe dovuto indurre i consiglieri a non procedere in alcuna maniera all'acquisto dei gadgets natalizi e , soprattutto, ad escludere la possibilità di considerare

l'acquisto medesimo possibile ai sensi del precedente articolo 33.

Ma la gravità della colpa è ancora più evidente ove si consideri che anche l'uomo della strada, e quindi in possesso della sola parallela conoscenza laica del diritto, intende che l'impiego di soldi pubblici per farsi omaggio di regali in occasione del natale, è cosa non lecita in quanto implica l'utilizzo di strumenti finanziari pubblici per un fine meramente privatistico ed in quanto tale è foriera di danno erariale.

I consiglieri, invece, con atteggiamento gravemente colposo decisero di deliberare l'acquisto di borse, penne ed orologi non occupandosi in alcuna maniera dell'utilità pubblica effettiva dell'acquisto medesimo.

3.2) Danno

Passando a scrutinare l'ulteriore presupposto della responsabilità amministrativa il Collegio non può non evidenziare che nel caso specifico, non essendovi alcuna rispondenza tra la destinazione dei mezzi finanziari pubblici al fine-interesse pubblico che l'ente è chiamato a perseguire, è indubbio che la somma spesa costituisca un danno erariale.

In proposito si richiama la sentenza n. 203/2002 della Prima Sezione d'appello ove, in una fattispecie analoga, viene affermato con puntualità che "il danno consiste appunto nell'impiego dei mezzi disponibili per fini inutili e/o estranei all'ente danneggiato". Ne consegue che "il perseguimento di fini non conformi all'interesse pubblico concreto imputato dall'ordinamento all'ente si traduce in una lesione di interessi (danno) alla comunità (Stato-comunità), in una lesione cioè di interessi pubblici o collettivi giuridicamente protetti (danno pubblico).

Opinando in tal senso è indubbio che la somma spesa dagli odierni convenuti in occasione del natale 2003 e 2002 ha prodotto un danno erariale pari alla somma indicata in atto di citazione.

3.3) Nesso causale e ripartizione del danno.

Altresi indubbio è che l'adozione della delibera di spesa da parte degli odierni convenuti si pone come esclusiva fonte del danno patrimoniale subito dall'Erario regionale del quale sono chiamati a rispondere tutti i componenti dell'Ufficio di Presidenza che concorsero ad adottarla.

Riguardo alla ripartizione del danno, essendo pari l'apporto dato da ciascun consigliere all'adozione delle delibere, il criterio di ripartizione non può che essere quello indicato in atto di citazione per cui ciascun convenuto va condannato al pagamento di € 10.984,25 .

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Calabria, definitivamente pronunciando

ACCOGLIE

L'atto di citazione e per l'effetto condanna:

- 1) F.L. al pagamento di € 10.984,25 oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'effettivo depauperamento sino al soddisfo ed agli interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza.
- 2) R.D. al pagamento di € 10.984,25 oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'effettivo depauperamento sino al soddisfo ed agli interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza.
- 3) B.G. al pagamento di € 10.984,25 oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'effettivo depauperamento sino al soddisfo ed agli interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza.
- 4) B.A. al pagamento di € 10.984,25 oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'effettivo depauperamento sino al soddisfo ed agli interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza.
- 5) P.F. al pagamento di € 10.984,25 oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'effettivo depauperamento sino al soddisfo ed agli interessi legali dalla data della

pubblicazione della sentenza.

Alla soccombenza segue la condanna al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in €*1411,22 * *millequattrocentoundici/22 *.

Così deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio del 13.12.2007.

Il giudice relatore

Il Presidente

f.to Ida Contino

f.to Maria Teresa Arganelli

Depositata in Segreteria il 12/02/2008

Il Dirigente

f.to Maurizio Arlacchi