

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA

composta dai magistrati:

Alfredo LENER

Presidente

Paolo SIMEON

Consigliere

Giancarlo DI LECCE

Consigliere, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 13497 del Registro di Segreteria, promosso ad istanza della Procura Regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per il Friuli Venezia Giulia, nei confronti di COLAUTTI Alessandro, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Ponti, con domicilio eletto presso l'avv. Alessandro Tudor, in Trieste alla Galleria Protti n. 1, giusta mandato a margine della memoria di costituzione in giudizio;

Visto l'atto di citazione della Procura Regionale, la memoria di costituzione in giudizio del convenuto, nonché gli atti e i documenti tutti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 15 maggio 2014, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Anna De Angelis, il giudice relatore Giancarlo Di Lecce nonché il Procuratore Regionale Maurizio Zappatori e l'avv. Luca De Pauli per delega dell'avv. Luca Ponti;

Considerato in

FATTO

Con atto di citazione del 18.9.2013, ritualmente notificato, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio il sig. Alessandro Colautti per sentirlo condannare al pagamento, in favore della Regione Friuli Venezia Giulia, dell'importo di euro 12,751,44 afferente ai rimborsi dallo stesso conseguiti per spese di rappresentanza, effettuate nell'anno 2011, nella qualità di consigliere regionale iscritto al gruppo consiliare "Popolo della Libertà". Ad

avviso del Requirente, tali spese, effettuate a valere sui contributi pubblici erogati ai sensi dell'art. 3 della legge n. 54 del 1973, non risulterebbero giustificate, in quanto non supportate dall'indicazione delle circostanze che le avrebbero determinate nè delle generalità e delle qualifiche dei soggetti beneficiari delle stesse. La fattispecie di danno dedotta in causa troverebbe fondamento, nella prospettazione attorea, nella grave violazione dei principi di contabilità pubblica e di efficiente gestione delle risorse erogate, tenuto conto non solo della mancata giustificazione delle spese chieste a rimborso, ma anche delle numerose anomalie afferenti alla natura stessa dei beni e dei servizi acquistati.

Nel libello introduttivo del giudizio, l'Organo requirente ha ripercorso le difese esposte dal consigliere Colautti in sede di controdeduzioni all' invito a dedurre, evidenziando come il promovimento dell'azione risarcitoria muova dall'impossibilità di riferire i rimborsi conseguiti dal nominato consigliere regionale ad effettive occasioni di rappresentanza istituzionale del gruppo consiliare. Né porterebbe a conclusioni diverse la riclassificazione delle spese operata dal Colautti in più voci, tutte rientranti nelle previsioni del Regolamento di esecuzione delle leggi regionali n. 54/1973 e n. 52/1980.

In merito a tale riclassificazione il P.M. ha osservato come le iniziative di divulgazione delle attività del gruppo - per un esborso complessivo di euro 7.703,70 - avrebbero richiesto l'impiego di mezzi più pertinenti all'informazione quali la stampa di manifesti e pubblicazioni ovvero la diffusione di messaggi a mezzo radio, televisione, internet. Per contro, le spese per riunioni conviviali, da ritenersi finalizzate a gratificare elettori e simpatizzanti per consolidare nel tempo il loro appoggio elettorale, risponderebbero a mere esigenze di propaganda di partito e non già alle finalità perseguite dal gruppo consiliare, sicchè andrebbero ritenute fonte di pregiudizio per il pubblico erario.

Altrettanto carente di giustificazione, nella prospettazione attorea, andrebbe considerato l'esborso di euro 583,28 imputato dal consigliere regionale a trasferte effettuate nell'interesse del gruppo, senza alcuna precisazione in ordine ai motivi ed alle circostanze che le avrebbero rese necessarie. Né, ha proseguito il P.M., potrebbero ritenersi legittimamente effettuate le spese di euro 222,59 e di euro 21,89 relative ad articoli di materiale di cancelleria, spese postali e telefoniche, nonché all'acquisto di un carica batterie per telefono cellulare, non essendo stati forniti adeguati chiarimenti al riguardo.

Anche per la restante somma di euro 4.219,98, imputata dal Colautti a spese di rappresentanza ma in realtà afferente a consumazioni effettuate presso bar, gelaterie,

panifici, negozi di vini e liquori, ristoranti ed altri posti di ristorazione, parte attrice ha evidenziato l'assoluta carenza di elementi giustificativi delle circostanze e dei motivi che avrebbero determinato tali esborsi. Nell'osservare come l'attività relazionale estemporanea ed occasionale del consigliere regionale non giustifichi l'utilizzo delle risorse assegnate al gruppo consiliare per finalità di rappresentanza istituzionale, l'Organo requirente ha rimarcato come le giustificazioni addotte dal Colautti non rechino alcuna distinzione tra l'attività del gruppo consiliare e quella del partito di appartenenza, nonostante il contributo pubblico fosse legittimamente utilizzabile solo per le prime.

Conclusivamente, la mancata dimostrazione di una valida giustificazione dei rimborsi conseguiti a titolo di spese di rappresentanza, andrebbe ritenuta sintomatica di disinteresse nella gestione del denaro pubblico ed espressiva di una condotta illegittima, illogica, irrazionale e contraria ai principi di buona amministrazione e di economicità. Tale condotta giustificerebbe, dunque, la richiesta di risarcimento del danno arrecato alla Regione Friuli Venezia Giulia, definitivamente quantificato nell'importo di euro 12,751,44 oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Con memoria difensiva del 23.4.2014 si è costituito in giudizio il sig. Alessandro Colautti, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Ponti. La difesa del convenuto si è soffermata, innanzi tutto, sulla natura giuridica del gruppo consiliare, ricordando che il Consiglio di Stato, con sentenza n. 932 del 28.10.1992, ha distinto l'attività "politica" dall'attività di "gestione" dei gruppi, osservando come quest'ultima rientri nella sfera privatistica e non già in quella pubblicistica. Ha poi richiamato un precedente della Corte di Cassazione (S.S.U.U. Civili, 19 febbraio 2004, n. 3335), che, distinguendo i due piani di attività dei gruppi parlamentari - ausilio della funzione parlamentare e raccordo con i partiti di riferimento - ha iscritto quest'ultima funzione all'interno di una soggettività di diritto privato. Da ultimo ha ricordato che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 337/2005, ha escluso il controllo della Corte dei Conti sulle spese dei gruppi consiliari della Regione siciliana.

Il difensore del Colautti ha quindi prospettato la natura privatistica dei gruppi consiliari, asserendo - quanto alla tipologia di spese effettuabili con i contributi pubblici destinati al funzionamento dei gruppi consiliari - che i relativi parametri di riferimento sono desumibili dall'elenco contenuto nell'art. 1 del Regolamento di esecuzione delle leggi regionali n. 54/1973 e 52/1980 approvato con delibera consiliare n. 196/1996. Lo stesso difensore ha inoltre rilevato come sia le previsioni, a livello nazionale (D.L. n. 174/2012, art. 1) e regionale (art. 15 L.R. F.V.G. 10/2013) di un'attività di controllo intestata alla Corte dei Conti, che le indicazioni desumibili dalla sentenza n. 39/2014 della Corte Costituzionale farebbero escludere la possibilità che venga esercitato un sindacato

giudiziale di merito su eventuali irregolarità afferenti alle spese dei gruppi consiliari ed alla loro rendicontazione, avendo il Legislatore approntato un sistema di controlli e di sanzioni di tipo amministrativo, interno al Consiglio regionale, a tutela delle prerogative di rilievo costituzionale riconosciute a tale organo ed ai suoi componenti.

Ad avviso dell'avv. Ponti la funzione di controllo delle spese effettuate con i fondi in dotazione al gruppo consiliare sarebbe propria dell'Ufficio di Presidenza, unica struttura deputata ad un' eventuale contestazione in merito alla rimborsabilità o meno delle spese chieste in rifusione dai consiglieri regionali. Sotto diverso profilo il nominato patrocinio ha evidenziato - stante la peculiarità delle attività istituzionali svolte dai consiglieri regionali - che nella fattispecie portata all'esame del Collegio, la nozione di "rappresentanza", invero non definita formalmente, viene ad assumere una valenza diversa da quella propria delle attività di impresa o professionali.

Le iniziative di rappresentanza, infatti, non si esaurirebbero nel compimento di attività promozionale o divulgativa del Gruppo consiliare, ma ricomprenderebbero anche l'attività conoscitiva che si attua mediante incontri con uno o più soggetti istituzionali o portatori di interessi e risponde all'esigenza di acquisire elementi utili per lo svolgimento dell'attività legislativa, di sindacato ispettivo o comunque di iniziative connesse all'attività d'aula. Il che giustificerebbe sia le spese di ospitalità relative a incontri e colazioni di lavoro che quelle afferenti ad omaggi effettuati in occasione di circostanze particolari o delle festività di fine anno.

La difesa del Colautti ha peraltro rilevato come la normativa regionale non recasse puntuali indicazioni in ordine agli ambiti ed ai limiti di applicazione delle voci di spesa consentite ai gruppi consiliari; in siffatto contesto non era agevole distinguere se alcune voci di spesa fossero rendicontabili quali spese di rappresentanza o, piuttosto, di divulgazione o di aggiornamento latu sensu. Quanto alla gestione dei contributi, l'avv. Ponti ha rilevato che secondo la prassi in uso, i fondi pubblici venivano messi a disposizione, mese per mese, in favore di ciascun gruppo, per essere successivamente assegnati ai singoli consiglieri previa esibizione, da parte di questi ultimi, della documentazione delle spese effettuate. In tale contesto organizzativo il riferimento di ciascun consigliere era rappresentato dal personale amministrativo addetto al gruppo e non dal Presidente, sul quale ricadeva solo l'onere di attestare, nella nota finale e riepilogativa, l'effettività della spesa sostenuta e la conservazione della ricevuta presso il Gruppo consiliare.

Quanto alle contestazioni effettuate dalla Procura Regionale la difesa del Colautti ha ribadito quanto già dichiarato in sede di controdeduzioni ex art. 5 D.L. n. 453/1993,

osservando come le spese per le quali è stato conseguito il rimborso siano riferibili all'attività istituzionale di consigliere regionale e di presidente della IV Commissione permanente del Consiglio regionale. In particolare, il patrono del convenuto ha rilevato come alcune spese siano state inserite nella voce "spese di rappresentanza", mentre, a rigore, avrebbero dovuto essere diversamente classificate con l'attribuzione di altre causali, egualmente previste dal Regolamento di esecuzione delle leggi regionali n. 54/1973 e n. 52/1980.

Secondo una diversa e più accurata catalogazione, le spese per trasferte di consiglieri e collaboratori ammonterebbero a complessivi euro 583,28; le spese di cancelleria, postali, telefoniche sarebbero di euro 222,59; quelle per divulgazione di attività e programmi sarebbero quantificabili in euro 7.703,70; le spese per l'acquisto di beni strumentali ammonterebbero ad euro 21,89. Tenuto conto dell'ammontare complessivo di tali voci di spesa, pari a complessivi euro 8.531,46, le effettive "spese di rappresentanza" sostenute nell'interesse del gruppo sarebbero quantificabili nell'importo di euro 4,219,98.

La difesa del Colautti ha contestato la posizione espressa dalla Procura Regionale, osservando, quanto alle spese di divulgazione e di trasferta, che si tratterebbe di acquisiti di beni e servizi del tutto coerenti con le finalità del contributo pubblico; in merito a tali esborsi l'esercizio dell'azione contabile verrebbe ad integrare un inammissibile sindacato di merito, da ritenersi peraltro lesivo della privacy, ove si pretenda di conoscere quali deputati, senatori o membri del governo siano stati incontrati in occasione delle trasferte effettuate a Roma. Quanto alla spesa di euro 98,78 per parcheggi, sostenuta dai collaboratori del Colautti, la difesa del convenuto ha osservato come tale importo abbia già formato oggetto di restituzione. Altrettanto legittime andrebbero ritenute le spese di cancelleria, quella relativa all'acquisto del carica batteria del cellulare, nonché gli esborsi relativi a pranzi, pernottamenti, spese postali, consumazioni effettuate presso bar e posti di ristoro, secondo le ricostruzioni che si è potuto effettuare a distanza di un notevole lasso temporale.

Premesse tali considerazioni la difesa del Colautti ha eccepito, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione del Giudice contabile rilevando come ai fini del sindacato sulle spese di rappresentanza, i consiglieri regionali siano stati erroneamente considerati alla stregua di dipendenti pubblici, laddove l'appartenenza ad un organo legislativo avrebbe dovuto far ritenere il loro operato coperto da insindacabilità, al pari di quello dei componenti del Parlamento. In quest'ottica, le spese sostenute dai gruppi consiliari - indipendentemente dalla natura giuridica pubblica o privata di tali organi - afferirebbero al compimento di attività correlate all'esercizio della funzione legislativa e

resterebbero soggette al voto finale che il Consiglio compie sul bilancio consuntivo regionale. La sottoposizione al sindacato giurisdizionale delle spese in questione implicherebbe, in definitiva, la violazione dell'insindacabilità di un voto del Consiglio regionale e, quindi, dei singoli consiglieri che l'hanno espresso, con un conseguente vulnus per il Consiglio regionale e per le sue prerogative di autonomia, insindacabili per definizione.

L'adesione alla tesi propugnata dalla Procura Regionale comporterebbe, altresì, il riconoscimento di un'ingiustificata - e costituzionalmente non prevista - forma di ampliamento della giurisdizione contabile la quale, per contro, dovrebbe ritenersi limitata ai casi stabiliti dalla legge (art. 103 Cost.), vale a dire alle ipotesi di responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti pubblici per danni cagionati ad Amministrazioni o ad Enti pubblici, secondo la previsione di cui all'art. 1, **legge 14 gennaio 1994, n. 20**. Amministrazioni ed Enti ai quali non sarebbe assimilabile il Consiglio regionale, avendo quest'ultimo rilevanza costituzionale e potestà legislativa.

L'avv. Ponti ha peraltro rimarcato l'insussistenza, nella fattispecie all'esame, del profilo soggettivo della colpa grave, avendo il sig. Colautti operato in conformità ad una prassi applicativa che non aveva formato oggetto di rilievi né da parte dell'organo deputato al controllo di merito (Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale) né in occasione della votazione del bilancio regionale consuntivo. Ha peraltro osservato come la gran mole di documenti fiscali afferenti ai rimborsi possa aver generato errori in buona fede, dovuti al puro caso e non già ad un atteggiamento di disprezzo del denaro pubblico. Né potrebbe ritenersi giustificata la pretesa che vengano esibite attestazioni relative ai motivi di rappresentanza di ogni singola spesa o alle personalità esterne in favore della quali le stesse sono state effettuate. Sotto tale profilo, l'accoglimento dell'impostazione della Procura Regionale determinerebbe una sostanziale inversione dell'onere della prova, dovendosi ritenere che gravasse sulla parte pubblica l'onere di fornire adeguati elementi di prova circa la non ammissibilità a rimborso delle spese sostenute.

Da ultimo, la difesa del convenuto ha osservato come a tutto voler concedere, andrebbero valutate le responsabilità dei terzi nella causazione del danno. I rimborsi, infatti, sono stati erogati dal personale amministrativo del Gruppo consiliare dietro esibizione della documentazione contabile di supporto e nell'ambito di una disciplina che attribuiva all'Ufficio di Presidenza il potere di contestare le spese chieste in rifusione dal consigliere regionale. Tale situazione farebbe emergere l'esistenza di correlate responsabilità di ulteriori soggetti di cui dovrebbe tenersi conto, quanto meno, ai fini del concorso virtuale, ove non si ritenesse opportuno disporre la chiamata in causa di tali soggetti.

In virtù di tali considerazioni l'avv. Ponti ha concluso, in via preliminare ed assorbente, per il difetto assoluto di giurisdizione del Giudice contabile; nel merito, per la reiezione della domanda risarcitoria, avuto riguardo alla legittimità della condotta del convenuto ed all' assenza di profili di dolo e/o di colpa grave; in via di ulteriore subordine, per la riduzione della pretesa attorea, con deduzione, dalla somma richiesta in citazione, di quella risultante già rimborsata, pari ad euro 98,78 e, comunque, previo accertamento virtuale della corresponsabilità di terzi nella determinazione del danno e conseguente riduzione dell'addebito posto a carico del convenuto.

All'udienza del 15 maggio 2014, il P.M. ha ulteriormente argomentato in ordine alla provvista di giurisdizione della Corte dei conti, sostenendo che la prerogativa costituzionale dell'insindacabilità deve ritenersi limitata alle sole opinioni ed ai voti espressi dai consiglieri regionali in assemblea. Quanto alla tesi difensiva secondo cui l'azione risarcitoria si fonderebbe su una sorta di inversione dell'onere della prova, l'Organo requirente ha osservato che l'obbligo di rendicontare e motivare la spesa discenda, per il convenuto, dall'essere destinatario di fondi pubblici. Sulla base di tali considerazioni il P.M. ha confermato le conclusioni rassegnate in atti.

L'avv. Luca De Pauli, per delega dell'avv. Luca Ponti, ha illustrato il contenuto della memoria di costituzione in giudizio ed insistito per l'accoglimento dell'eccezione di difetto di giurisdizione del Giudice adito, ricordando come il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, nelle materie di competenza primaria svolga un'attività legislativa pari a quella del Parlamento. Con particolare riferimento alle spese di rappresentanza, il nominato difensore ha ricordato come i Ministri, il Presidente della Giunta e gli Assessori regionali svolgano funzioni di amministrazione attiva a differenza dei consiglieri regionali che sono componenti elettivi di un organo di rilievo costituzionale. Richiesto di dimostrare l'avvenuto pagamento dell'importo di euro 98,78 così come dichiarato in comparsa di costituzione, l'avv. De Pauli ha riferito di non essere in grado di produrre i giustificativi di tale pagamento in quanto dimessi agli atti del processo penale; ha ulteriormente precisato che la copia del bonifico bancario allegata al fascicolo di parte è riferibile a voci di spesa che non hanno formato oggetto di addebito nel presente giudizio. In esito alla discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Ritenuto in

DIRITTO

Preliminarmente all'esame del merito, deve confermarsi la giurisdizione della Corte dei conti, il cui fondamento va ravvisato nella previsione di cui all' art. 103 Cost., oltre che nei principi ordinamentali che assoggettano ogni tipo di spesa pubblica al

controllo, amministrativo e giurisdizionale, della conformità dell'impiego delle risorse della collettività alle finalità istituzionali previste dalla legge. Per quanto attiene, nello specifico, alla posizione del convenuto, la giurisdizione del Giudice contabile viene a radicarsi in virtù di più indici concorrenti: il rapporto di servizio onorario instauratosi tra il Colautti e la Regione Friuli Venezia Giulia in ragione della carica elettiva di consigliere regionale; la relazione di carattere funzionale che discende dall'accesso ai contributi previsti dalle leggi n. 54/1973 e n. 52/1980; il maneggio di denaro pubblico avente una specifica destinazione funzionale.

Un ulteriore, decisivo elemento di conferma della giurisdizione della Corte dei conti è dato dalla natura "pubblica" dei contributi erogati in favore dei gruppi consiliari, deponendo, in tal senso, non solo la loro provenienza degli stessi dal bilancio del Consiglio regionale, ma anche lo specifico "vincolo" impresso a tali erogazioni. A tal riguardo è opportuno rilevare che la connotazione pubblica e vincolata dei contributi non muti nemmeno a seguito dell'assegnazione delle risorse alla materiale disponibilità dei gruppi consiliari, attesa la peculiarità di una disciplina che impone, al termine della legislatura, l'obbligo di restituzione al bilancio del Consiglio dei saldi attivi dei gruppi consiliari (art. 6, co. 6, del Regolamento di esecuzione delle leggi regionali n. 54/1973 e n. 52/1980) ed il trasferimento, al patrimonio del Consiglio regionale, dei beni dei gruppi consiliari risultanti dall'inventario (art. 5, co. 2, del Regolamento cit.).

Può dunque ritenersi che proprio dalla natura pubblica dei contributi assegnati ai gruppi consiliari discenda la qualificazione, in termini di "danno erariale", del pregiudizio riconducibile ad un'attività di spesa che non rechi motivazioni idonee a dimostrare la coerenza dell'attività di spesa con le finalità proprie del contributo erogato. Ed è peraltro evidente come in siffatta prospettiva non assuma alcun peculiare rilievo il dibattito sulla soggettività pubblica o privata dei gruppi consiliari, ove si consideri nella giurisprudenza dominante i tradizionali canoni "soggettivi", tesi a valorizzare, ai fini della giurisdizione, la qualità del soggetto agente sono divenuti recessivi rispetto alla valutazione dell'aspetto "oggettivo" della fattispecie, profilo nell'ambito del quale assumono valore preminente la fonte del finanziamento, la natura del danno e gli scopi perseguiti (cfr. Cass. SS.UU. n. 4511/2006 e successive).

Va altresì rilevato che la giurisdizione della Corte dei conti non può ritenersi messa in discussione dall'argomento secondo cui l'esercizio del sindacato giurisdizionale sulla gestione dei fondi destinati ai gruppi consiliari darebbe luogo ad una lesione delle prerogative di autonomia e di insindacabilità previste dall'art. 122, co. 4 Cost. e dall'art. 16 dello Statuto speciale della Regione Autonoma Friuli Venezia. Sul punto il Collegio rileva, innanzi tutto, che la questione, così come posta, sembrerebbe afferire ai limiti

interni della giurisdizione, considerato che la sua soluzione si compendia nell'accertare se, rispetto allo specifico fatto lesivo dedotto in giudizio, vi sia una regola di carattere sostanziale che accordi protezione al consigliere regionale (cfr., con riferimento alla posizione dei parlamentari, Cass. SS.UU. n. 153/1999; Cass. SS.UU. n. 10376/1997; id. n. 9550/1997; id. n. 5174/1997; id. n. 9357/1996; id. n. 8635/1996; id. n. 5477/1995; id. n. 5605/1995; vd., anche, Cass. SS.UU. n. 5756/2012).

In disparte tale profilo, giova in ogni caso ricordare come la Corte Costituzionale abbia in ripetute occasioni evidenziato la diversità delle funzioni degli organi del Parlamento rispetto a quelli delle altre assemblee elettive (Corte Cost. n. 306/2002), sottolineando che "non è possibile (...) considerare estesa ai consigli regionali la deroga, rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, che si è ritenuto di operare, per ragioni storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale degli organi supremi, nei confronti delle Camere parlamentari, della Presidenza della Repubblica e della Corte Costituzionale" (Corte Cost. n. 39/2014, che richiama la precedente sentenza n. 292/2001).

La stessa Consulta ha ben rimarcato la necessità di distinguere fra atti che, per essere frutto di voti ed opinioni espresse dai componenti del Consiglio, possono ritenersi coperti dall'insindacabilità, nei limiti oggettivi in cui questa assiste le attività dei consigli regionali (cfr., ad es., sentenze n. 69 del 1985, n. 289 del 1997 e n. 392 del 1999) ed atti (od omissioni) invece estranei a tale prerogativa e quindi suscettibili di dare luogo a chiamata in responsabilità (Corte Cost. n. 292/2001). Da un'attenta disamina delle pronunce rese dalla Corte Costituzionale emerge, a ben vedere, il carattere relativo e del tutto peculiare di un'immunità che deve essere accertata in concreto e che può ritenersi operante unicamente con riferimento ad atti che siano ragionevolmente riconducibili all'attività legislativa del consigliere regionale, costituendo espressione dell'autonomia di tale funzione e delle fondamentali esigenze ad essa sottese (Corte Cost. n. 289/1997).

Se, dunque, la guarentigia dei consiglieri regionali costituisce un presidio delle più elevate funzioni di rappresentanza politica del Consiglio regionale, da individuarsi nella funzione legislativa, in quella di indirizzo politico e di controllo nonché nella funzione di autorganizzazione interna (cfr. Corte Cost. n. 69/1985; id. n. 209/1994), si ritiene di poter escludere l'applicazione di tale prerogativa alla fattispecie portata alla cognizione del Collegio, non ravvisandosi elementi che consentano di ricondurre le spese in contestazione a quel nucleo ristretto di funzioni intestate al Consiglio regionale che formano oggetto della tutela prevista dagli articoli 122, co. 4 Cost. e 16 dello Statuto speciale della Regione Autonoma Friuli Venezia.

Parimenti infondata deve ritenersi la tesi difensiva secondo cui il riconoscimento della giurisdizione del Giudice contabile implicherebbe l'esercizio di un sindacato sull'attività politica dei consiglieri regionali ovvero sul merito delle scelte discrezionali del Consiglio regionale. Sul punto osserva il Collegio come nell'azione promossa dalla Procura Regionale non sia configurabile il paventato sindacato sull'attività politica o sulle scelte discrezionali riferibili al convenuto nell'esercizio del mandato di consigliere regionale, dovendosi ritenere che la parte attrice si sia limitata a prospettare un' illiceità correlata ad un' attività gestoria priva di elementi giustificativi, e dunque assunta in contrasto con i principi di legittimità, coerenza e chiarezza di rendicontazione che devono assistere ogni impiego di denaro pubblico.

Non meno infondato è l'argomento difensivo secondo cui l'esercizio della giurisdizione del Giudice contabile comporterebbe un sindacato sul voto espresso dai singoli consiglieri in sede di approvazione del bilancio consuntivo regionale. L'affermazione sembra non considerare che il rendiconto generale della Regione costituisce un mero documento di sintesi delle risultanze contabili della gestione delle attività e passività finanziarie e patrimoniali dell'Ente. Appare, altresì, di tutta evidenza come all'accoglimento della tesi che fa discendere dal voto espresso dall'assemblea regionale l'insindacabilità della sottostante attività di gestione del bilancio (ivi compresa quella afferente ai contributi regionali erogati in favore dei gruppi consiliari che confluisce nel bilancio del Consiglio regionale) conseguirebbe la prefigurazione di un'area di totale irresponsabilità civile, contabile e penale, e dunque un ambito di immunità generalizzata privo di ogni fondamento di diritto positivo e incompatibile non solo con la concorde interpretazione giurisprudenziale dell' art. 122, co. 4, Cost. ma anche con le previsioni normative di cui agli artt. 3, 24 e 101 e ss. della Costituzione.

Passando all'esame del merito osserva il Collegio come all'epoca dei fatti (anno 2011), l'attribuzione di fondi pubblici in favore dei gruppi consiliari era prevista, per le occorrenze necessarie all'assolvimento delle relative funzioni istituzionali, dalle leggi regionali n. 54/1973 e n. 52/1980. Il successivo Regolamento di esecuzione approvato con deliberazione n. 196/1996 dell'Ufficio di Presidenza, ha espressamente previsto che tali contributi fossero destinati "per le spese di funzionamento, di aggiornamento, di studio e documentazione, compresa l'acquisizione di consulenze e di collaborazioni ... nonché per l'acquisto di beni strumentali e l'affidamento di sondaggi".

Ai sensi dell'art. 1, co. 2 del citato Regolamento, rientravano nel novero delle spese di funzionamento quelle: a) per iniziative di divulgazione dell'attività e dei programmi del gruppo, anche mediante stampa, manifesti, pubblicazioni o altri mezzi di comunicazione; b) di cancelleria, postali, telefoniche e di fotocopie aggiuntive

rispetto a quelle previste dall'articolo 2, terzo comma, della legge regionale 28 ottobre 1980, n. 52; c) di rimborso per trasferte di consiglieri regionali componenti il gruppo effettuate per esigenze del gruppo medesimo; d) per l'acquisto di libri, giornali, stampa periodica e per l'accesso a banche dati e reti informatiche; e) di rappresentanza sostenute nell'interesse del gruppo; f) per la stipulazione di polizze assicurative integrative sugli autoveicoli utilizzati dai consiglieri o dal personale nell'interesse del gruppo. Le spese non rientranti fra quelle indicate al comma 2 dovevano essere autorizzate in via preventiva dall'Ufficio di Presidenza (art. 1, co. 3, Reg. cit.).

Ciò premesso, deve rilevarsi come la contestazione della Procura Regionale muova dall'assunto secondo cui le "spese di rappresentanza" effettuate dal convenuto mediante l'utilizzo dei contributi destinati al funzionamento dei gruppi consiliari non recherebbero alcuna indicazione delle occasioni che le avrebbero rese necessarie nonché dei nominativi e delle funzioni dei soggetti beneficiari delle stesse. Ad avviso del Requirente, ci si troverebbe di fronte ad una gestione di fondi pubblici attuata in palese violazione dei principi fondamentali in materia di contabilità pubblica, da ritenersi non solo illegittima, ma anche illogica, irrazionale e contraria ai canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità.

In merito alle contestazioni attoree la difesa del Colautti ha sostenuto che la Procura Regionale, fondando l'azione risarcitoria sull'assenza di elementi giustificativi dell'utilizzo del contributo pubblico, avrebbe dato luogo ad "una sostanziale inversione dell'onere della prova", sottraendosi alla dimostrazione della non riconducibilità della spesa alle finalità che giustificano l'erogazione del contributo. L'assunto difensivo non appare convincente, dovendosi ritenere che qualsiasi soggetto beneficiario di un contributo pubblico avente un vincolo di destinazione ad una finalità specifica non possa sottrarsi all'obbligo di "dar conto" del relativo impiego, offrendo la prova di aver destinato le risorse pubbliche alle finalità che costituivano la causa dell'erogazione.

E' opinione del Collegio che l'iniziativa risarcitoria assunta dalla Procura Regionale, fondata sull'acclarata inesistenza di elementi di giustificazione dell'attività di spesa del denaro pubblico, abbia fatto emergere un inadempimento che rileva sul piano "sostanziale" ancor prima che su quello "processuale", non essendo revocabile in dubbio che nel rapporto giuridico che si instaura tra l'Ente erogante ed il destinatario del contributo, la "giustificazione" dell'attività svolta forma oggetto di un'obbligazione correlata alla fondamentale esigenza di consentire la verifica del corretto impiego delle risorse finanziarie della collettività. In siffatto contesto si evidenzia come la giustificazione causale di ogni singola spesa - intesa come indicazione puntuale e coeva della sua destinazione

alle finalità proprie del contributo erogato - viene ad integrare un presupposto indispensabile per la liceità della stessa.

Sul piano "processuale", una ripartizione dell'onere della prova coerente con la disciplina degli obblighi che discendono dalla gestione del denaro pubblico vede gravare sulla Procura Regionale la mera dimostrazione che il convenuto ha beneficiato di un contributo avente una specifica finalizzazione, mentre deve ritenersi a carico del percettore l'onere di dimostrare che l'utilizzo delle risorse pubbliche è avvenuto nel rispetto della legge ed in coerenza con le finalità proprie del contributo erogato. In ogni caso è doveroso precisare che l'esercizio del sindacato giurisdizionale sulla documentazione giustificativa delle spese che hanno beneficiato del contributo pubblico non possa andare oltre la verifica dei profili di legittimità e di coerenza delle stesse con le finalità assegnate al contributo pubblico, essendo preclusa al Giudice contabile una valutazione estesa al merito delle scelte operate dal gruppo consiliare e dai singoli consiglieri (cfr. [art. 1 della legge n. 20/1994](#)).

Ne discende, da tanto, che lo stesso onere di allegazione della documentazione funzionale alla verifica dell'inerenza delle spese effettuate dal singolo consigliere all'attività istituzionale del gruppo consiliare, deve ritenersi diverso a seconda della tipologia di acquisti effettuati. Se per gli esborsi univocamente riferibili all'interesse del gruppo consiliare (si pensi, a titolo di esempio, alla stampa di pubblicazioni divulgative dell'attività del gruppo) può ritenersi sufficiente l'allegazione del documento fiscale attestante la spesa sostenuta, non altrettanto può dirsi per gli acquisti di beni o servizi privi di un'oggettiva ed immediata riferibilità alle esigenze istituzionali del gruppo (si pensi, a titolo esemplificativo, alle consumazioni effettuate presso bar o ristoranti). Non è peraltro revocabile in dubbio che per quest'ultima categoria di spese - intrinsecamente non distinguibili da quelle personali o effettuate nell'interesse del partito politico di appartenenza - il legittimo utilizzo del contributo pubblico non potesse prescindere da una dimostrazione chiara ed esaustiva del collegamento tra il rimborso conseguito e l'attività istituzionale svolta nell'interesse del gruppo consiliare.

Ai fini della valutazione della condotta del consigliere Colautti, deve rilevarsi come la giurisprudenza della Corte dei conti offerisse, all'epoca dei fatti (anno 2011), indicazioni chiare su cosa dovesse intendersi per "spesa di rappresentanza" e su quali fossero le condizioni in presenza delle quali poteva ritenersi lecito l'utilizzo del denaro pubblico nel perseguimento di finalità di rappresentanza istituzionale. Costituiva, in particolare, un dato pacificamente acquisito, da ritenersi conosciuto da chi - come l'odierno convenuto - operava in ambiti istituzionali di assoluta rilevanza, che tali spese, per essere giustificate, dovevano porsi in relazione ad eventi connotati da eccezionalità ed

ufficialità, aventi la funzione di promuovere all'esterno l'immagine dell'organismo interessato, ed era altresì risaputo che tali presupposti non potevano ravvisarsi nell'ambito di situazioni afferenti a normali occasioni di incontro con soggetti non rappresentativi degli Enti o delle Istituzioni di riferimento (C.d.C., Sez. Friuli Venezia Giulia n. 216/2010).

Doveva ritenersi altrettanto noto, in considerazione dell'eco mediatica suscitata da casi eclatanti di mala gestio dei fondi destinati a spese di rappresentanza, che la giurisprudenza della Corte dei conti considerasse fonte di inammissibile sperpero di denaro pubblico e, dunque, di responsabilità per danno erariale, le spese effettuate per omaggi e pranzi offerti dall'Amministrazione ai propri dipendenti, gli incontri conviviali non occasionati da manifestazioni ufficiali ovvero quelli afferenti ai "normali rapporti istituzionali", gli esborsi sostenuti in favore di soggetti non rappresentativi degli organi di appartenenza, gli omaggi di confezioni di cioccolatini, le strenne natalizie, le erogazioni liberali disposte in favore di associazioni (cfr., tra le innumerevoli sentenze della Corte dei conti in materia di spese di rappresentanza, C.d.C., Sez. I App. n. 489/2013; Sez. Friuli Venezia Giulia n. 216/2010; id. Sez. Umbria n. 178/2004; id. Sez. II App. n. 106/2002; id. Sez. III App. n. 158/2000; id. Sez. Basilicata n. 129/2000).

Ed ancora, si ritiene che il convenuto non potesse ignorare - trattandosi di principio giurisprudenziale rispondente a regole contabili di immediata percezione - che la spesa di rappresentanza non potesse prescindere da un'adeguata esternazione delle circostanze che l'avevano giustificata, oltre che da una dimostrazione documentale degli aspetti soggettivi, temporali e modali della stessa, tale da consentire una valutazione della rispondenza dell'esborso ai fini pubblici, non essendo ritenuta sufficiente una mera esposizione della spesa in forma generica o globale (cfr. C.d.C., Sez. Veneto n. 456/1996). Per inciso, è utile notare come il criterio della "coerenza" della spesa dei gruppi consiliari sia stato ribadito anche nella sentenza n. 39/2014 della Corte Costituzionale, resa in merito alle attività demandate alla Corte dei conti in sede di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari ([art. 1 del D.L. n. 174/2012](#)), laddove viene sottolineato il dovere di questi ultimi di dar 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" (vd. paragrafo 6.3.9.6. della richiamata decisione).

Ciò posto, deve rilevarsi come le motivazioni addotte dal consigliere Colautti a giustificazione dei rimborsi conseguiti non rechino alcun elemento idoneo a dimostrare un effettivo collegamento tra le spese effettuate e le esigenze di rappresentanza del gruppo consiliare di appartenenza (l'art. 1, co. 2, lett. e) del Regolamento indica testualmente le "spese di rappresentanza sostenute nell'interesse del gruppo"). In realtà, da un'attenta

disamina della documentazione esibita in giudizio non si evincono nemmeno elementi che consentano di ricondurre i rimborsi conseguiti dal convenuto alla categoria "spese di rappresentanza", stante l'assoluta carenza di riferimenti alle circostanze, alle situazioni ed alle personalità che ne avrebbero giustificato la necessità.

A non diverse conclusioni si perverrebbe ove si seguisse il criterio, sostenuto dalla difesa del convenuto, di riclassificare le spese che formano oggetto di contestazione (tutte rimborsate come spese di rappresentanza) nell'ambito delle voci "divulgazione", "trasferte", "cancelleria", "beni strumentali", "rappresentanza", corrispondenti ad altrettante causali di spesa previste dal Regolamento di esecuzione delle leggi regionali n. 54/1973 e n. 52/1980. In proposito va rilevato come la reiterazione, in questa sede giudiziale, degli elementi giustificativi già adottati dall'incolpato in sede di controdeduzioni all'invito a dedurre ex art. 5 D.L. n. 453/1993, non abbia offerto elementi nuovi o comunque utili a "dar conto" di un utilizzo del contributo pubblico conforme a criteri di legittimità, coerenza e trasparenza.

Più in particolare, con riferimento alle spese per "trasferte di consiglieri e collaboratori" (importo di euro 583,28), la difesa del Colautti ha ritenuto di non poter e non dover offrire elementi di chiarimento sulle circostanze di ogni singolo esborso, adducendo profili di tutela della privacy in relazione ad un'attività prodromica all'esercizio della funzione legislativa; nel contempo ha rilevato come la stessa ubicazione degli alberghi utilizzati per i soggiorni effettuati nella capitale (zona del Senato, della Camera dei Deputati e di Palazzo Chigi), debba ritenersi di per sé sufficiente a dimostrare la legittimità delle spese chieste a rimborso, non potendo che riferirsi tali pernottamenti all'espletamento del proprio mandato. Quanto alla spesa di euro 98,78 riferita a spese per parcheggio (Sistema Sosta e Mobilità - Udine), asseritamente sostenuta da collaboratori impiegati saltuariamente presso la sede di Udine dei Gruppi del Consiglio regionale, il sig. Colautti ha sostenuto che il rimborso conseguito, per quanto legittimo, ha già formato oggetto di restituzione.

In merito alla tesi sostenuta dal convenuto, va rilevato come, effettivamente, l'art. 1, co. 2, lett. c) del Regolamento di esecuzione delle leggi regionali n. 54/1973 e 52/1980 ricomprenda, tra le spese di funzionamento del Gruppo consiliare, quelle per "trasferte di consiglieri regionali, componenti il gruppo o di collaboratori di cui all'art. 14 L.R. n. 52/1980, effettuate per esigenze del gruppo medesimo". Occorre tuttavia sottolineare - tenuto conto della chiara formulazione letterale della previsione regolamentare - che le spese afferenti alle trasferte, per potersi considerare legittime, dovevano necessariamente correlarsi a comprovate "esigenze del gruppo medesimo".

Nella fattispecie all'esame, le esigenze del gruppo consiliare che avrebbero reso necessarie le trasferte del sig. Colautti non trovano alcun riscontro documentale né in annotazioni coeve alle ricevute fiscali attestanti le spese di pernottamento e di ristorazione, né nella documentazione prodotta dal convenuto in sede di costituzione in giudizio. Deve aggiungersi come l'omessa indicazione di elementi di correlazione tra la trasferta del consigliere regionale e l'interesse istituzionale del gruppo consiliare non possa ritenersi giustificata nemmeno sotto il profilo della tutela del diritto alla privacy. In merito a tale profilo è utile ricordare che la Corte di Cassazione, Sez. VI penale, con sentenza n. 23066/2009, resa in materia di spese "riservate" del Presidente di una Regione, nel premettere che "la gestione delle spese pubbliche è sempre soggetta a controllo, anche giurisdizionale", non ha mancato di rilevare che "l'impiego delle somme deve concretizzarsi in modo conforme alle corrispondenti finalità istituzionali, come indicate dalla propria previsione normativa", nel rispetto dei principi di uguaglianza, imparzialità, efficienza (che a sua volta comprende quelli di efficacia, economicità e trasparenza).

Il che induce a ritenere che l'eventuale carattere riservato della spesa non escluda affatto "l'obbligo di dare coeva giustificazione della gestione di quel denaro, per comprovare la sua utilizzazione in modo conforme alle finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali positivamente disciplinate, ferma l'eventuale insindacabilità della singola scelta una volta constatata tale conformità alle finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali" (Cass., Sez. VI Pen., n. 23066/2009). Se dunque, non sono nemmeno astrattamente configurabili ambiti di spesa di denaro pubblico sottratti all'obbligo di rendicontazione, deve ritenersi che nella fattispecie in esame, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di rendicontazione sarebbe stata sufficiente l'esibizione di una preventiva autorizzazione o di una giustificazione documentale coeva alla trasferta, recante una motivazione, sia pure di carattere sommario, che consentisse di ricondurre la spesa chiesta a rimborso dal consigliere regionale ad un'esigenza istituzionale del gruppo consiliare di appartenenza.

Con riferimento, invece, alla spesa di euro 98,78 relativa alle spese per parcheggio sostenute dai collaboratori del Colautti, va osservato come le asserzioni difensive non siano assistite da elementi di riscontro che consentano di riferire tale esborso alle esigenze del gruppo consiliare "Popolo della Libertà". In ogni caso va ritenuta carente di prova l'affermazione difensiva secondo cui si tratterebbe di rimborso che ha già formato oggetto di restituzione, non essendo stata allegata la documentazione attestante l'avvenuta rifusione di tale importo.

Quanto alle spese per cancelleria, postali e telefoniche (euro 222,59) deve confermarsi l'addebito dedotto in citazione, non risultando sufficientemente integrata la

prova della coerenza di tali esborsi - afferenti a beni suscettibili di uso personale o per finalità diverse, quali la propaganda di partito o il consolidamento dell' elettorato - con l' attività svolta dal Colautti nell'interesse del gruppo consiliare. A non diverse conclusioni induce l'esame delle spese di "divulgazione di attività e programmi" (euro 7.703,70). In merito a tali esborsi, la difesa del consigliere regionale ha sostenuto che l'ampiezza della previsione contenuta nel Regolamento di attuazione delle leggi regionali n. 54/1973 e n. 52/1980 consentisse ogni forma di divulgazione, non esclusa quella data dall'occasione conviviale.

Il Collegio, pur ritenendo che l'art. 1, lett. a) del citato Regolamento legittimasse il ricorso ad iniziative di divulgazione diverse a quelle ivi esemplificate (stampa, manifesti, pubblicazioni o altri mezzi o sistemi di informazione), rileva che l' utilizzo del contributo da parte del consigliere regionale imponesse la dimostrazione del collegamento della spesa con effettive e comprovate iniziative divulgative promosse nell'interesse del gruppo consiliare. Profilo, quest'ultimo, di non secondario interesse, considerato che il Regolamento di esecuzione delle leggi n. 54/1973 e n. 52/1980 non permetteva ai Gruppi consiliari di utilizzare "i contributi erogati dal Consiglio regionale per finanziare direttamente o indirettamente le spese di funzionamento di organi centrali o periferici di partiti e movimenti politici", o di erogare contributi diretti o indiretti "a coloro che ricoprono cariche elettive o ai candidati alle predette cariche, nonché a coloro che ricoprono cariche nei partiti o nei movimenti politici" (Art. 2, commi 1 e 2, del Regolamento approvato con delibera n. 196/1996).

In ragione di tali premesse devono ritenersi privi di adeguata documentazione giustificativa i rimborsi conseguiti per spese per "ristorazione" e "affitto sale", originariamente ricompresi tra le "spese di rappresentanza" e riclassificati dal convenuto sotto la voce spese di "divulgazione di attività e programmi". Appaiono, infatti, del tutto inidonee a dimostrare l'inerenza degli esborsi sostenuti all'attività istituzionale del gruppo consiliare le giustificazioni, dal contenuto estremamente generico e del tutto ripetitivo (approfondimento e promozione di tematiche pertinente all'attività svolta in Consiglio regionale), addotte dal convenuto nella memoria di costituzione in giudizio.

Quanto alla spesa relativa all'acquisto di un bene strumentale (euro 21,89), va osservato come il rimborso conseguito dal sig. Colautti riguardi un carica batterie per telefono cellulare, accessorio che - a dire dell' interessato - risulterebbe regolarmente inventariato ed a disposizione del Gruppo consiliare. In realtà, l'affermazione del convenuto in merito all'inventariazione di tale accessorio non è stata supportata da elementi documentali di riscontro, non potendosi, pertanto, riferire le utilità di un bene che per sua natura è suscettibile di utilizzo personale o promiscuo, alle necessità del

gruppo consiliare. In ragione di tali premesse va esclusa la liceità del rimborso conseguito dal consigliere Colautti in relazione all'acquisto del carica batterie per telefono cellulare.

Per quanto attiene, infine, alle "spese di rappresentanza" - ammontanti, nella riclassificazione operata dal convenuto, a complessivi euro 4.219,98 - va confermata l'illiceità dei rimborsi conseguiti in assenza di elementi che consentano di riferire tali spese ad effettive necessità di rappresentanza del gruppo consiliare. In merito a tali esborsi va osservato come alla documentazione fiscale relativa a pranzi, cene e consumazioni effettuate presso bar, enoteche e gelaterie, non risulti allegata alcuna giustificazione comprovante gli eventi di carattere rappresentativo finalizzati a mantenere e ad accrescere il prestigio del gruppo consiliare verso l'esterno, anche in relazione alla presenza di personalità esponenti di enti, istituzioni e associazioni pubbliche o private. A ben vedere, la documentazione dimessa in atti non contiene elementi diversi dall'autoattestazione fornita dallo stesso Colautti, invero priva di valore probatorio, e dalle ricevute e scontrini fiscali che si presentano in forma anonima e privi di annotazioni relative a circostanze, motivi e persone coinvolte negli eventi di rappresentanza. Nulla, in definitiva, che possa dimostrare la sussistenza dei presupposti e delle connotazioni tipiche delle spese di rappresentanza ("eccezionalità della spesa", "ufficialità dell'evento" e "rappresentatività dei soggetti partecipanti"), in un contesto in cui risultava ben chiaro, a termini di Regolamento, che i rimborsi non potevano coprire i costi della generale attività politica o di pubbliche relazioni svolta sul territorio dal consigliere regionale personalmente o in collegamento con il partito di appartenenza.

La carenza di un'adeguata documentazione giustificativa, se sul piano soggettivo vale a qualificare la condotta del convenuto come inadempiente all'obbligo di "dar conto" della gestione delle risorse della comunità amministrata, su quello oggettivo rende l'attività di spesa inutiliter data in quanto non univocamente riferibile all'interesse sotteso all'erogazione delle risorse della collettività. Prive di causa e, dunque, fonte di danno per l'Ente regione vanno dunque ritenute tutte le spese che formano oggetto della domanda risarcitoria formulata dalla Procura Regionale, ritenendo il Collegio che non solo la deviazione dalle finalità pubblicistiche, ma anche l'omessa rendicontazione delle spese e la mancata indicazione delle circostanze in cui le stesse sono state sostenute vengono ad integrare altrettante violazioni, quanto meno gravemente colpose, delle regole di gestione di fondi pubblici da parte dei soggetti cui l'ordinamento conferisce la responsabilità delle somme a ciò destinate.

Ritiene il Collegio che non possa ritenersi motivo di esclusione o di attenuazione della responsabilità gestoria imputabile al convenuto, la mancata indicazione, nell'ambito del Regolamento di esecuzione delle leggi regionali n. 54/1973 e n. 52/1980, di specifiche

modalità di rendicontazione delle spese di rappresentanza, posto che il Colautti si sarebbe dovuto attenere, oltre che ai richiamati elementi desumibili dalla giurisprudenza della Corte dei conti, ai concreti riferimenti operativi desumibili, in via analogica, dalla disciplina delle spese di rappresentanza del Consiglio e della Giunta regionale (vd. art. 14 del Regolamento di contabilità approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 200 del 10.6.1996 nonché le previsioni del Regolamento per l'esecuzione delle spese di rappresentanza dell'Amministrazione regionale adottato con Decreto del Presidente della Regione n. 119/Pres. del 11.4.2006). Tali elementi, nel loro complesso, offrivano ai consiglieri regionali un quadro sufficientemente chiaro e circostanziato dei presupposti richiesti per poter legittimamente disporre spese aventi ad oggetto finalità di "rappresentanza" istituzionale del gruppo consiliare.

E' bene in ogni caso rilevare che nella nozione di "rappresentanza" cui fa riferimento l'art. 1, comma 2, lett. "e", del Regolamento n. 196/1996 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, non potesse certo ricomprendersi la generale attività politica e di pubbliche relazioni dei consiglieri regionali; conseguentemente non possono ritenersi legittime le spese, in alcuni casi di minimo importo, afferenti a consumazioni effettuate presso bar, gelaterie, esercizi di vendita di vini e liquori ovvero riferibili a pranzi e cene occasionati da incontri con elettori, simpatizzanti politici o esponenti di non precisati interessi e categorie.

Una smentita indiretta della tesi secondo cui le "spese di rappresentanza" effettuate nell'interesse dei gruppi consiliari assumerebbero tratti diversi e del tutto peculiari rispetto a quelle effettuate nell'ambito della P.A. ovvero dalle Istituzioni regionali, si desume dal D.P.C.M. del 21.12.2012 che ha recepito le linee guida sui rendiconti dei gruppi consiliari dei Consigli regionali approvate con deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 6.12.2012. Per quanto tale provvedimento non trovi applicazione alla fattispecie in esame, è utile rilevare come la nozione di spesa di rappresentanza ivi delineata non diverga affatto da quella desumibile dal più volte richiamato quadro giurisprudenziale. Si legge, infatti, all'art. 1, co. 4, lett. g) del citato D.P.C.M. che il contributo può essere utilizzato "per le spese di rappresentanza sostenute in occasione di eventi e circostanze di carattere rappresentativo del Gruppo consiliare che prevedono la partecipazione di personalità o autorità estranee all'Assemblea stessa quali: ospitalità e accoglienza", precisando, il successivo comma 6, che lo stesso non può essere utilizzato "per spese sostenute dal Consigliere nell'espletamento del mandato e per altre spese personali del Consigliere".

La qualificazione, gravemente colposa, della condotta del convenuto non può ritenersi giustificata dall'esistenza di una "prassi" ultradecennale che, ai fini della rendicontazione delle spese di rappresentanza, non richiedeva la specificazione dei motivi e l'indicazione delle generalità e delle qualifiche dei soggetti incontrati. Va infatti osservato che nessuna prassi, per quanto radicata nel tempo, poteva giustificare la violazione degli obblighi inerenti ad una rendicontazione trasparente dell'impiego di denaro pubblico. Al contrario, giova rammentare che il mantenimento di una prassi illegittima può costituire elemento di aggravio della responsabilità nei casi in cui la posizione dell'agente avrebbe potuto consentire di porre rimedio o modificare una situazione foriera di grave pregiudizio per le finanze pubbliche (cfr. C.d.C., Sez. II App., n. 539/2013; id. Sez. Lazio n. 1096/2012; id. Sez. III App. n. 177/2006; id. Sez. III App. n. 56/2005).

Delineata, nei termini sopra esposti, l'illiceità della condotta del sig. Colautti, ritiene il Collegio che il danno patrimoniale arrecato all'Ente regione debba essere confermato nell'importo di euro 12.751,44 indicato in citazione. Ai fini della determinazione, in concreto, dell'addebito, il Collegio, pur ritenendo assolutamente preminente la responsabilità del convenuto per aver chiesto ed ottenuto rimborsi di spese non spettanti in pregiudizio delle finanze pubbliche, reputa di dover valutare il concorso causale virtualmente riferibile all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, organo che non risulta aver esercitato, con adeguata cura, i compiti di indirizzo e di vigilanza sull'utilizzo dei contributi erogati in favore del gruppo consiliare "Popolo della Libertà", tra i quali sono ricompresi quelli di cui ha fruito il consigliere Colautti.

L'Ufficio di Presidenza, per espressa disposizione dell'art. 6, co. 1, del Regolamento di attuazione delle leggi regionali n. 54/1973 e n. 52/1980, non solo era destinatario della nota riepilogativa delle spese effettuate da ciascun gruppo consiliare, ma stabiliva, anche, le modalità di redazione della nota di accompagnamento alla relazione illustrativa nonché dell'attestazione relativa alla conservazione dei documenti giustificativi delle spese sostenute. Tale Ufficio doveva inoltre attestare la rispondenza della nota inviata dal gruppo consiliare alle disposizioni attuative delle leggi regionali n. 54/1973 e 52/1980, potendo chiedere chiarimenti qualora ciò fosse stato ritenuto necessario (art. 6 Reg. cit.). Se ne deduce, da tanto, che sull'Ufficio di Presidenza gravava non solo l'onere di impartire direttive, ma anche quello di accertare la regolarità dell'attività di rendicontazione e verificare la conformità dell'utilizzo dei contributi alle finalità individuate nel Regolamento di attuazione delle leggi regionali n. 54/1973 e n. 52/1980.

Il Collegio ritiene, altresì, di dover valutare il contributo causale virtualmente riferibile al Presidente del gruppo consiliare "Popolo della Libertà" al quale era iscritto il consigliere Colautti. Come innanzi rilevato, il Presidente del gruppo consiliare, destinatario

dei contributi previsti dalle leggi n. 54/1973 e n. 52/1980 (art. 1 Reg., cit.) era tenuto a presentare, annualmente, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, una nota riepilogativa delle spese effettuate con i fondi erogati nell'anno precedente, redatta secondo le modalità stabilite dallo stesso Ufficio di Presidenza e corredata da una relazione illustrativa e da una dichiarazione attestante la conservazione dei documenti giustificativi delle spese effettuate. La pregnanza dei richiamati adempimenti induce a ritenere che anche sul Presidente del gruppo gravasse l' onere di vigilare sulla corretta utilizzazione dei contributi pubblici da parte dei singoli consiglieri. Non sfugge, peraltro, che l'organo di vertice del gruppo consiliare, ove impossibilitato ad effettuare in prima persona i riscontri sull'utilizzo dei contributi pubblici, avrebbe dovuto impartire precise disposizioni al personale amministrativo e sorvegliare sul buon esito delle procedure di controllo.

In definitiva, è opinione del Collegio che l'esercizio di un'adeguata attività di vigilanza e di controllo da parte dell'Ufficio di Presidenza e del Presidente del gruppo consiliare avrebbe potuto evitare o quanto meno limitare il pregiudizio erariale derivante dall'illecito utilizzo dei contributi pubblici da parte del consigliere Colautti. Trattandosi di condotte riferibili a soggetti non convenuti in giudizio ed alle quali va riconosciuta un'efficacia concausale nel danno contestato dalla Procura Regionale, si ritiene che le stesse debbano essere valutate ai fini di una più esatta determinazione della quota del danno imputabile al convenuto (C.d.C., SS.RR. n. 5/2001/Q.M.; Sez. III App. n. 244/2003; Sez. Basilicata n. 128/2006; Sez. Sardegna n. 1834/2008; Sez. Molise n. 5/2008). Tenuto conto dell'ambito e della diversa rilevanza di competenze e poteri riconosciuti a tali organi, reputa il Collegio che l'apporto causale virtualmente imputabile all'Ufficio di Presidenza ed al Presidente del gruppo consiliare debba essere determinato, rispettivamente, nella misura del 10% per il primo ed in quella del 5% per il secondo.

In definitiva, dal danno erariale cagionato all'Ente regione, determinato in complessivi euro 12.751,44 va detratto l'importo di euro 1.275,14 pari all'apporto causale del 10% virtualmente ascrivibile all'Ufficio di Presidenza, e quello di euro 637,57 corrispondente al contributo causale del 5% virtualmente riferibile al Presidente del gruppo consiliare, quantificandosi nella somma complessiva di euro 10.838,73 il danno addebitabile all'odierno convenuto. Per quanto attiene alla subordinata richiesta difensiva di applicazione del potere riduttivo, reputa il Collegio che nella fattispecie in esame, connotata da profili di grave trascuratezza nella gestione delle risorse pubbliche, non vi siano margini utili per una motivata riduzione dell'addebito.

Conclusivamente, va disposta la condanna il sig. Alessandro Colautti al pagamento, in favore della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, dell'importo di euro 10.838,73 unitamente alla rivalutazione monetaria sulla sorte capitale, da calcolarsi dalla

data di presentazione, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, della nota riepilogativa prevista dall'art. 6 del Regolamento approvato con delibera n. 196/1996, al deposito della presente sentenza, ed interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza all'effettivo soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vanno poste, a carico del convenuto, nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la regione Friuli Venezia Giulia, definitivamente pronunciando, condanna il sig. Alessandro Colautti al pagamento, in favore della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, dell'importo di euro 10.838,73 (diecimilaottocentotrentotto/73), oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali nei termini di cui in motivazione. Condanna il convenuto al pagamento delle spese di giudizio che vengono liquidate nell'importo di euro 433,02 (euroquattrocentotrentatre/02).

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 15 maggio 2014.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Giancarlo DI LECCE

f.to Alfredo LENER

Depositata in Segreteria il 12.06.2014

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

f.to dott. Alessandra Vidulli