



REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 70/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA

composta dai magistrati

Antonio Marco Canu

Presidente relatore

Gaetano Berretta

Giudice

Laura De Rentiis

Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di responsabilità iscritto al n. 30775 del registro di

segreteria ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro:

Giosuè Frosio, nato a Sant'Omobono Imagna (BG) il 1.3.1956, residente

in Villa d'Almè (BG), via Sigismondi n. 8 (c.f. FRSGSI56C01I349C), con

domicilio eletto presso lo studio in Brescia, via Solferino 20/C degli

avv.ti Carlo Beltrani (c.f. BLTCRL72R11H501Q; PEC

carlo.beltrani@brescia.pecavvocati.it) e Alessandra Levito Negrini (c.f.

LVTLN74T61B157J; PEC

alessandra.levitonegrini@brescia.pecavvocati.it) da cui è rappresentato

e difeso giusta procura alle liti rilasciata in data 14 maggio 2024.

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 2 aprile 2025, con l'assistenza

del segretario Antonio Dell'Unto, il Pubblico ministero Gaetano Milano

e l'avv. Michele Manzoni, su delega dell'avv. Beltrani, per la parte

convenuta. Con il consenso delle parti è stata data per letta la relazione

di causa.

FATTO

Il Procuratore regionale ha promosso azione di responsabilità amministrativa nei confronti del sig. Giosuè Frosio. Viene contestato al convenuto il danno all'immagine cagionato alla Regione Lombardia per effetto dei rimborsi illegittimi - a valere sulle risorse erogate dalla Regione per il funzionamento dei gruppi consiliari - relativi a spese non riconducibili agli scopi di funzionamento dei gruppi, nella qualità di diretto beneficiario dei rimborsi avvenuti negli anni 2009-2012 in cui ha rivestito la carica di consigliere della Regione Lombardia all'interno del gruppo consiliare "Lega Lombarda Nord Padania".

Il Pubblico ministero dà atto che il convenuto, per i medesimi fatti per cui è causa, è stato condannato da questa Corte al risarcimento del danno patrimoniale e che, successivamente, si è concretizzato il presupposto di proponibilità dell'azione per danno all'immagine, consistente in una sentenza penale irrevocabile di condanna per un delitto contro la pubblica amministrazione, peraltro rientrante, nel caso specifico, nell'ambito dei reati previsti dal cd. lodo Bernardo nella sua versione originale (art. 17, comma 30-ter d.l. 1/7/2009, n. 78, conv.to con modificazioni dalla l. 3/8/2009, n. 102; art. 7 legge 27/3/2001, n. 97).

Al riguardo, riferisce:

- che il convenuto è stato condannato per il reato di peculato con sentenza n. 581 del 18.1.2019 del Tribunale penale di Milano in relazione alle spese illegittime analiticamente dettagliate in sentenza, costituenti rimborsi personali (quantificati dal Tribunale in euro

	29.748,90);	
	- che la sentenza di primo grado è stata confermata dalla sentenza della	
	Corte d'appello di Milano n. 5515 del 13.7.2021;	
	- che il giudice d'appello (richiamato il quadro normativo operante	
	nella materia <i>de qua</i>) ha ribadito l'illiceità delle condotte poste in essere	
	dal convenuto nella sua qualità di consigliere regionale, seppur	
	rimodulando il trattamento sanzionatorio (con condanna alla pena di	
	anni 2, mesi 2 di reclusione) e dichiarando la prescrizione dei fatti di	
	reato relativi all'anno 2008;	
	- che la sentenza d'appello è passata in cosa giudicata in data 16.3.2023	
	giusta declaratoria di inammissibilità del ricorso per Cassazione	
	proposto avverso essa (cfr. sentenza n. 11341/2023 della Corte di	
	cassazione, Sez. VI penale);	
	- che il danno all'immagine sarebbe dunque riconducibile ai rimborsi	
	personali relativi agli anni 2009-2012, da rideterminarsi nell'importo di	
	euro 25.916,40 (29.748,90 meno l'importo relativo al 2008 dichiarato	
	prescritto pari ad euro 3.832,50).	
	Il Procuratore regionale ricorda che la sentenza, ai sensi dell'art. 651	
	c.p.p., fa stato in relazione accertamento della sussistenza del fatto,	
	della sua illiceità e dell'affermazione che l'imputato lo ha commesso.	
	Quanto all'elemento psicologico, la condotta andrebbe qualificata come	
	dolosa, essendo il dolo insito nella commissione del reato per cui vi è	
	stata condanna.	
	In ordine alla lesione reputazionale inferta all'ente, la Procura riporta	
	un passo della sentenza penale d'appello che ne ha riconosciuto	

l'esistenza quale conseguenza delle condotte penalmente illecite, in generale, dei consiglieri regionali di cui è stata accertata la colpevolezza.

Il danno, sulla base dei criteri enunciati dalla giurisprudenza contabile relativamente alla qualità soggettiva del convenuto, alla gravità della condotta e all'ampia risonanza mediatica della vicenda, è stato quantificato in euro 20.000, oltre interessi e rivalutazione monetaria dalla data del danno (da computarsi in applicazione del cumulo secondo i principi ex Cass. civ. SS.UU. n. 1712/1995 o in alternativa ex Cass. civ. n. 9039/2016).

Nella fase preprocessuale dell'invito a dedurre il presunto responsabile ha presentato, nei termini, deduzioni ex art. 72 c.g.c., che il Procuratore regionale ha ritenuto non idonee a superare l'addebito contestato.

Il convenuto si è costituito in giudizio a ministero degli avv.ti Carlo Beltrani e Alessandra Levito Negrini, i quali, con comparsa depositata in data 13 marzo 2025, hanno formulato le seguenti conclusioni:

"In via pregiudiziale: accertare e dichiarare l'improcedibilità dell'azione esperita dalla Procura per l'assenza del requisito del giudicato penale.

Nel merito: rigettare ogni domanda formulata da controparte per i motivi ampiamente illustrati in narrativa. Spese ed onorari di causa rifiuti, IVA e CPA per legge da distrarsi in favore dei sottoscritti procuratori antistatari".

In estrema sintesi, la difesa, riproponendo argomenti già sviluppati nella fase dell'invito, ha rappresentato che il ricorso in Cassazione proposto dal convenuto è stato dichiarato inammissibile per un errore del difensore (tardività del ricorso) e che, ove lo stesso fosse stato

esaminato dalla Cassazione, sarebbe stato accolto come avvenuto nei confronti di altri imputati, nei confronti dei quali è stata dichiarata l'estinzione del reato per prescrizione a seguito della riqualificazione del fatto, non sussunto più all'interno della fattispecie delittuosa del peculato, bensì definito come appropriazione indebita (art. 316 ter c.p., indebita percezione di erogazioni in danno dello Stato).

Ne deriverebbe che, se la posizione del Frosio fosse stata esaminata nel merito dalla Cassazione, egli sarebbe stato assolto per prescrizione, come verificatosi per gli altri imputati che si trovavano in posizione analoga. Inoltre, sempre per effetto della riqualificazione della condotta illecita, verrebbe meno l'elemento psicologico del dolo generico proprio del peculato. Mancherebbe anche la colpa grave, in quanto il convenuto si sarebbe limitato a sottoporre le proprie spese, con la relativa documentazione, al controllo degli organi preposti a tale funzione, attendendo l'eventuale verifica positiva e pertanto la conseguente erogazione del rimborso.

Sul piano del processo contabile, l'azione non sarebbe procedibile, in quanto, qualora il ricorso in Cassazione non fosse stato dichiarato inammissibile, il convenuto sarebbe stato assolto per prescrizione, il che avrebbe fatto venir meno il presupposto per la valida proposizione dell'azione di responsabilità per danno all'immagine consistente in una sentenza di condanna penale irrevocabile.

Nel merito, non potrebbe ravvisarsi in alcun modo il danno d'immagine reclamato dalla Procura, alla luce del fatto che la risonanza mediatica richiamata dalla Procura fa riferimento, innanzitutto, ad altri

soggetti e, comunque, ad una sentenza che, di fatto, ha assolto l'intero consiglio regionale (assoluzione che, solo per motivi formali, non si è estesa anche al Frosio).

Si contesta altresì la eccessiva quantificazione del presunto danno operata da parte attrice, anche alla luce del ruolo marginale che, dal punto di vista territoriale, all'interno dell'intera regione, avrebbe rivestito il Frosio.

All'udienza pubblica del 2 aprile 2025, fissata per la discussione della causa, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

La causa è stata quindi spedita a decisione.

DIRITTO

In via preliminare, va dato atto che ricorrono i presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine della p.a., la cui eventuale violazione dovrebbe essere rilevata dal giudice anche d'ufficio e condurre alla dichiarazione di nullità della citazione (art. 51, comma 6 c.g.c.).

Come è noto, tali presupposti si identificano nell'avvenuta condanna penale irrevocabile del convenuto per delitti in danno della p.a. Nel caso specifico, non occorre verificare se tale presupposto sia da rinvenire nella commissione di qualsivoglia delitto ovvero se, invece, si debba tuttora fare riferimento ai soli reati dei pubblici ufficiali contro la p.a., secondo l'originaria formulazione del cd. lodo Bernardo (art. 17, comma 30-ter d.l. 1/7/2009, n. 78, conv.to con modificazioni dalla l. 3/8/2009, n. 102, che rinviava all'art. 7 della legge 27/3/2001, n. 97,

norma, quest'ultima, ora abrogata dall'art. 4, comma 1, lett. g) dell'allegato 3 al d. lgs. n. 174/2016). Il convenuto è stato condannato per il reato di peculato che, come è evidente, soddisfa il presupposto di legge quale che sia l'interpretazione che si dia del dettato normativo.

Di nessun rilievo sono le ragioni, sulle quali si è soffermata la difesa nella comparsa di costituzione in giudizio, per le quali la Corte di cassazione ha giudicato inammissibile il ricorso proposto dal convenuto avverso la sentenza della Corte d'appello di Milano, con conseguente passaggio in giudicato della stessa. Ciò che conta, oltre alla puntuale realizzazione del presupposto di proponibilità dell'azione per danno all'immagine, è che la sentenza del giudice penale forma giudicato nel presente giudizio, ai sensi dell'art. 651 c.p.p., quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e dell'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

Nel caso specifico, la responsabilità del convenuto in sede penale è stata affermata in relazione a rimborsi percepiti per spese di ristorazione non rientranti tra quelle di rappresentanza (v. sentenza di primo grado, da pag. 147 a pag. 153 e pagg. 72-73 delle motivazioni e sentenza di appello, pagg. 214-223). In sostanza, il giudice penale ha motivatamente escluso che tali spese potessero rientrare tra quelle ammesse (come spese di rappresentanza).

Non può invece concordarsi con il Pubblico ministero quando afferma che l'efficacia di giudicato si estenda all'elemento psicologico, per cui la condotta andrebbe qualificata come dolosa, essendo il dolo insito nella commissione del reato per cui vi è stata condanna.

Come recentemente ribadito dalla Corte di cassazione (ordinanza n. 12901 del 10/05/2024), rimane rimesso all'autonomo accertamento del giudice del danno verificare la sussistenza degli ulteriori (rispetto a quelli coperti dal giudicato penale) elementi costitutivi dell'illecito civile sui quali egli è chiamato ad indagare, con particolare riferimento al nesso causale, al danno risarcibile e all'elemento soggettivo civilistico. Fermo restando, aggiunge la pronuncia, che in tale indagine il giudice potrà utilizzare le prove assunte nel processo penale, delle quali la sentenza ivi pronunciata costituisce documentazione (sulla esclusione della colpevolezza dall'ambito dei vincoli derivanti dalla sentenza penale di condanna v. anche Corte di cassazione sentenza n. 20786 del 20/08/2018 e giurisprudenza conforme ivi richiamata).

Ciò detto, la Sezione ritiene però che non possa dubitarsi che la condotta oggettivamente illecita (giusta quanto detto in ordine al vincolo derivante dalla pronuncia penale) sia anche da reputare dolosa. Innanzi tutto, essa lo è se intesa quale consapevole e volontaria violazione dei limiti di legge in ordine alla corretta utilizzazione di denaro pubblico percepito in ragione dell'ufficio pubblico rivestito.

La natura delle spese per le quali il convenuto ha usufruito indebitamente dei fondi previsti dalla legge (elencate nelle pagg. da 147 a 153 della sentenza del Tribunale di Milano) induce a ritenere che l'interessato dovesse essere conscio del fatto che esse non fossero ammissibili per le ragioni ben evidenziate nella sentenza della Corte di appello (pagg. 222-223). Ivi si è affermato che buona parte di tali spese (tutte afferenti a pasti consumati in esercizi di ristorazione) erano *ictu*

oculi estranee a quelle legittimamente sostenibili con i fondi pubblici, riguardando esigenze personali dell'interessato (anche tenendo conto delle considerazioni relative all'onere della prova poi svolte dalla Cassazione, erano evidentemente state assunte in occasioni diverse da quelle di rappresentanza, perché, ad esempio, relative a un unico pasto o, in altri casi, potevano, al più, rientrare nei normali rapporti di cortesia tra consiglieri e rappresentanze del territorio, ma non avevano nulla a che vedere con l'attività di rappresentanza).

Non soccorre, al riguardo, la possibile riqualificazione del reato da peculato a indebita percezione di erogazioni in danno dello Stato. Fermo restando che, sul punto, questo giudice è vincolato alla statuizione del giudice penale, non rilevando, come detto, la ragione per la quale il ricorso in cassazione è stato dichiarato inammissibile, nulla cambierebbe comunque in ordine alla illiceità dei rimborsi ottenuti, illiceità della quale, per le ragioni dette, Frosio doveva essere consapevole.

Il fatto che, in qualità di consigliere regionale, dovesse ottenere dal Presidente del gruppo consiliare il rimborso a esito dei controlli a questi intestati non muta il fatto che egli, in primo luogo, avrebbe dovuto astenersi dal presentare a rimborso spese della cui non riferibilità al funzionamento del gruppo stesso doveva essere consapevole. Che poi i controlli su dette spese non vi fossero o fossero in prevalenza puramente formali, arrestandosi alla mera verifica che fosse presente la documentazione fiscale delle spese sostenute, non implica alcuna conseguenza sulla buona fede del convenuto, ma semmai testimonia di

una diffusa e consolidata prassi illecita.

Ciò detto, la condotta contestata si palesa dolosa anche con specifico riguardo al danno che ne è conseguentemente derivato alla reputazione dell'amministrazione di appartenenza. E ciò evidentemente non nella forma del dolo intenzionale (potendosi del tutto ragionevolmente escludere che fosse intento dell'interessato recare tale danno alla Regione Lombardia), bensì in quella del dolo eventuale, per tale intendendosi quello che si sostanzia nella necessaria rappresentazione della produzione del danno quale conseguenza possibile della condotta e nella consapevole accettazione di tale evento.

Al riguardo, è da rilevare che, già all'epoca dei fatti per cui è causa (anni 2009-2012), era notorio che il danno non patrimoniale veniva riconosciuto come risarcibile entro confini più ampi di quelli definiti dalla giurisprudenza più risalente, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. data dalla Corte di cassazione e consolidatasi a partire dalle note sentenze da 26972 a 26975 del 2008. Similmente, anche le Sezioni riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 10/2003, avevano affermato la piena valutabilità economica della lesione all'immagine dell'amministrazione pubblica conseguente a condotte del pubblico dipendente lesive dell'interesse della p.a., costituzionalmente garantito, all'esercizio efficace, efficiente, imparziale e trasparente delle proprie attribuzioni.

Insomma, al convenuto doveva essere chiaro che la commissione di reati contro la p.a. avrebbe potuto determinare una lesione della reputazione di quest'ultima, suscettibile di essere oggetto di

valutazione patrimoniale nell'ambito di un giudizio per risarcimento del danno, innanzi al giudice ordinario o innanzi a quello contabile.

Tanto nella considerazione che, per l'opinione pubblica, la p.a. si identifica con coloro che agiscono per essa, le cui condotte illecite, quindi, possono riverberare sull'amministrazione di appartenenza, incrinandone l'immagine di soggetto corretto, imparziale ed efficiente.

Nel caso specifico, tale danno deve presumersi si sia verificato, secondo l'*id quod plerumque accidit*, anche considerando l'ampia attenzione che gli organi di comunicazione hanno dato alla vicenda dei rimborsi non spettanti ai consiglieri regionali (cd. rimborsopoli), nell'ambito della quale si inseriscono le condotte addebitate al convenuto (v. docc. unico 3-a e 3-b nonché da 3-c a 3-q allegati alla citazione). A nulla rileva che gli organi di stampa non abbiano riservato una attenzione specifica alla posizione del convenuto, né che gli altri imputati in posizione analoga alla sua siano stati assolti per intervenuta prescrizione. Tale pronuncia non ha riguardato il convenuto e non ha comunque mutato, agli occhi dell'opinione pubblica, l'oggettivo disvalore delle condotte illecite rivelate dall'indagine penale.

La quantificazione del danno, da effettuare necessariamente in via equitativa, è stata operata dalla procura attrice in consonanza con i criteri elaborati dalla giurisprudenza contabile richiamata in citazione ed è quindi condivisa dalla Sezione. Si ritiene però, sempre in via equitativa, di considerare tale importo già comprensivo della rivalutazione monetaria.

Su tale somma andranno corrisposti gli interessi legali dalla data di

pubblicazione della presente sentenza sino al saldo. Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate a carico di parte convenuta come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, definitivamente pronunciando, condanna Giosuè Frosio al pagamento, in favore della Regione Lombardia–Consiglio Regionale, della somma già rivalutata di euro 20.000,00 (diconsi euro ventimila/00), oltre interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza sino al saldo.

Condanna Giosuè Frosio al pagamento delle spese di giudizio, che alla data della presente sentenza sono liquidate in euro 77,10 (euro settantasette/10).

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 2 aprile 2025.

IL PRESIDENTE ESTENSORE

(Antonio Marco Canu)

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 05/05/2025

Il Direttore di Segreteria

Federica Dainotti

Firmato digitalmente