



REPUBBLICA ITALIANA

58/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Pierpaolo GRASSO	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **59833**
del registro di segreteria, promosso da

VARGIU Pierpaolo (C.F. VRGPPL57L21B354P), rappresentato e difeso,
come da procura allegata all'atto di appello, dagli avv.ti Giulio Steri
(C.F. STRGLI54P02B354A) e Francesco Cocco Ortu (C.F.
CCCFNC75C09B354F), anche disgiuntamente tra loro, con domicilio
eletto presso lo studio dei suddetti difensori, in Via Boezio n°92, 00193
Roma RM, e domicilio telematico presso gli indirizzi PEC:

avvgiulioasteri@pec.it e avv.fcocco-ortu@pec.giuffre.it nonché presso il numero di fax 070/7570826, con dichiarazione di ivi voler ricevere ogni comunicazione e notificazione.;

- appellante -

nei confronti della

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna;

- **PROCURA GENERALE** della Corte dei conti

- appellati -

per la riforma

- della sentenza n. 396/2021 emessa dalla Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, depositata in data 14 dicembre 2021 e notificata in data 28 dicembre 2021.

VISTO l'atto d'appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 10 novembre 2023, con l'assistenza del Segretario di udienza dott. Antonio Sauchelli, la relatrice Consigliere Beatrice Meniconi, l'Avv. Francesco Cocco Ortu, anche per delega del codifensore dell'appellante, e il V.P.G. Consigliere Sabrina D'Alesio per la Procura Generale.

Svolgimento del processo

1. Con sentenza n. 396/2021 la Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, in accoglimento parziale della domanda proposta dalla Procura regionale, ha condannato Pierpaolo Vargiu, Consigliere, Presidente e Tesoriere del Gruppo consiliare “Riformatori Sardi” in seno al Consiglio regionale della Sardegna nella XIII Legislatura nel quinquennio 2004-2009 (nel periodo compreso fra il 16 settembre 2004 e il 18 marzo 2009), al pagamento, in favore della Regione Sardegna, dell'importo di euro 324.257,38, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio ritenendolo responsabile, a titolo di colpa grave, per la gestione dei fondi - erogati dalla anzidetta Regione in favore del Gruppo di appartenenza - ritenuta non conforme alle regole che governano l'impiego di contributi pubblici caratterizzati dalla sussistenza di un rigido vincolo di destinazione loro impresso dalla legge regionale.

In dettaglio, il giudice di prime cure, dopo avere rigettato le eccezioni preliminari di nullità dell'atto di citazione per l'indeterminatezza dell'oggetto della domanda risarcitoria, per la mancanza di contraddittorio endoprocedimentale, per l'erronea individuazione del soggetto danneggiato, ha respinto le domande della difesa del prevenuto di deferimento della questione di legittimità costituzionale alla Consulta e di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, con riferimento alla lamentata violazione dei principi del giusto processo,

(tra cui il *ne bis in idem*, la presunzione di innocenza e il principio di stretta legalità). Ha respinto infine l'eccezione di prescrizione che, per l'assenza di occultamento doloso del documento, ha ritenuto decorrere dalla segnalazione del danno erariale inviata alla Procura contabile dalla Guardia di Finanza in data 25 maggio 2015, con conseguente tempestività dell'invito a dedurre, notificato al prevenuto entro il quinquennio, ovvero in data 11 ottobre 2019.

Nel merito, il giudice territoriale, pur avendo preso atto dell'avvenuta assoluzione del prevenuto dal contestato reato di peculato perché il fatto non sussiste (sentenza del Tribunale di Cagliari n. 136/2021 del 16.06.2021), ha proceduto ad una autonoma valutazione delle circostanze sottoposte al suo esame e ritenendo sussistente l'obbligo di rendicontazione in capo ai componenti dei Gruppi consiliari, malgrado l'assenza di precise modalità rendicontazione nella legislazione regionale di riferimento, ha ritenuto responsabile il prevenuto per non aver offerto elementi di prova "sufficientemente precisi, univoci ed unidirezionali, quindi non di carattere ambivalente, per giustificare il coacervo delle spese sostenute con i fondi ricevuti, sia come Consigliere che come Presidente e Tesoriere del Gruppo"..." a fronte di spese rivelatesi, in molti casi, non funzionalmente e direttamente collegate ai lavori del Consiglio Regionale e alle iniziative del Gruppo di appartenenza, in aperto contrasto con il chiaro referente positivo

regionale di riferimento e con i richiamati principi generali in materia, ispirati ad esigenze di controllo e garanzia obiettiva, nonché di tutela dell'erario, per l'accertamento della correttezza e della regolarità delle gestioni pubbliche di denaro...”, a nulla rilevando la prassi risalente nel tempo che, ai fini della rendicontazione delle spese, non richiedeva l'esibizione della documentazione assertiva dell'inerenza.

Con riferimento alla quantificazione, il giudice di prime cure ha ridotto le somme rivendicate dalla Procura regionale nell'atto di citazione in considerazione dei documenti depositati in giudizio, e, in ragione della sicura non riconducibilità ad esigenze del Gruppo consiliare di molte delle spese accertate, ha ritenuto responsabile il prevenuto per la somma di euro 345.449,38, dalla quale ulteriormente dedurre l'importo di euro 21.192,00, versato dal convenuto nell'ambito del procedimento penale a favore del Consiglio regionale della Sardegna, con conseguente condanna del consigliere al pagamento della somma di euro 324.257,38.

2. Avverso la predetta sentenza il Vargiu ha interposto appello, con atto in data 26 febbraio 2022, notificato in pari data, affidato ai seguenti plurimi motivi di doglianza, illustrati in una corposissima memoria:

1) “Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 652 c.p.p. e dell'art. 653 c.p.p.”: ad avviso dell'appellante il giudice di primo grado non avrebbe tenuto nel debito conto l'assoluzione del prevenuto dal reato di peculato pronunciata dal giudice penale, con sentenza del Tribunale di

Cagliari del 19 gennaio 2021, con la formula “perché il fatto non sussiste” e dunque l’efficacia extrapenale della sentenza, idonea a fare stato nel giudizio contabile trattandosi dei medesimi fatti contestati (con la meno favorevole formula perché “il fatto non costituisce reato” il prevenuto sarebbe stato assolto con riferimento alle cd. “Spese ambivalenti”, per le quali tuttavia non residuerebbe alcun danno erariale, essendo state rimborsate interamente dal medesimo per euro 21.192,00 in favore del Consiglio regionale);

2) “Violazione e/o falsa applicazione del diritto al cd. “giusto processo”:

Ad avviso dell’appellante la gravata sentenza avrebbe determinato una violazione dei principi del “giusto processo” di cui agli artt. 6 e 7 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) e dell’art. 4 del Protocollo Addizionale alla medesima convenzione, e, più in dettaglio, - in considerazione della sentenza penale di assoluzione pronunciata nei confronti del convenuto per i medesimi fatti di cui all’odierno procedimento e del fatto che il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile dovrebbe essere considerato alla stregua del processo penale ovvero, in subordine, come “procedimento connesso” al processo penale - una violazione del principio della presunzione di innocenza e del principio del *ne bis in idem* processuale, per cui ha chiesto di disporre il rinvio pregiudiziale

alla Corte di Giustizia in ordine alla questione del rispetto, o meno, del divieto di *ne bis in idem* di cui all'art. 50 CDFUE, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 267 TFUE;

3) “Nullità dell’invito a dedurre e dell’atto di citazione”:

Secondo l'appellante la sentenza di primo grado sarebbe affetta da *error in iudicando* ed *in procedendo*, oltreché da motivazione viziata, per non avere rilevato l'incertezza e indeterminatezza della domanda attorea e la conseguente grave imprecisione dell'atto, che avrebbe impedito al convento di conoscere gli esatti termini della domanda, determinando una lesione del proprio diritto di difesa;

4) “Erronea individuazione del soggetto leso”:

Per l'appellante, l'ente effettivamente danneggiato dalla condotta contestata sarebbe il solo Gruppo consiliare e non la Regione, facendo venir meno il danno erariale per la natura privatistica dei contributi di cui esso dispone.

5) “Prescrizione”:

Ad avviso dell'appellante, il *dies a quo* della prescrizione, come stabilito dalla giurisprudenza su casi analoghi, decorrerebbe dalla data di deposito del rendiconto annuale all'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale -momento in cui l'Amministrazione verrebbe posta nelle condizioni di conoscere se i rimborsi ottenuti dai consiglieri siano o meno giustificati- e non, come ritenuto nella sentenza impugnata, con

l'ostensione degli esiti delle indagini penali in seguito a nulla osta del pubblico ministero penale e confluiti, in ultimo, nella segnalazione di danno erariale della Guardia di Finanza inviata alla Procura contabile in data 25 maggio 2015.

Inoltre, per l'appellante, il termine di prescrizione sarebbe comunque spirato decorrendo da altro precedente atto del procedimento penale, ovvero dalla data (15 maggio 2014) di notifica dell'invito al Vargiu di presentarsi per rendere l'interrogatorio ex art. 369 c.p.p., declinato dal Pubblico ministero penale in un atto contenente tutti gli elementi costitutivi del danno all'erario, che era stato comunicato anche al Consiglio regionale quale persona offesa dal reato;

6) "Sul termine entro il quale la documentazione doveva essere conservata e sull'individuazione del soggetto tenuto alla custodia di tali documenti":

Per l'appellante, il termine massimo per la conservazione delle scritture contabili sarebbe decennale, e dunque ampiamente decorso in relazione a tutte le contestazioni sollevate nei confronti del Vargiu, dovendosi, qualora si ritenesse diversamente, sollevare questione di legittimità costituzionale della disciplina in materia.

L'appellante ha lamentato la carenza di motivazione della sentenza impugnata, non avendo individuato il soggetto tenuto alla custodia dei documenti giustificativi, conservati dal Vargiu quale Presidente del

Gruppo fino alla fine della legislatura, e poi consegnati al Consiglio regionale e al nuovo Presidente del Gruppo.

7) “L’elemento soggettivo”:

Per l’appellante alcun addebito di colpa grave potrebbe essere mosso, avendo egli provveduto alla conservazione dei giustificativi delle spese sostenute, benché la disciplina della rendicontazione contenuta nella legge regionale sarda n. 2/1966 non prescrivesse alcun obbligo di esibizione della documentazione giustificativa;

8) “Sulla disciplina applicabile ai Consiglieri regionali nell'utilizzo delle risorse destinate ai Gruppi consiliari”:

Per l’appellante il sindacato giurisdizionale determinerebbe il superamento dei limiti esterni della giurisdizione contabile, atteso che le scelte in ordine alle spese rientrerebbero nella discrezionalità politica del Gruppo consiliare.

Il mero deposito annuale del rendiconto sarebbe stato sufficiente a giustificare la destinazione delle somme erogate, in quanto atto pubblico facente fede fino a querela di falso, peraltro mai contestato né verificato dagli organi consiliari, come consentito dalla Delibera n. 293/93 dell’Ufficio di Presidenza. L’onere della prova della irrazionalità e illogicità delle spese sostenute graverebbe dunque sulla Procura erariale, dovendosi valutare anche il concorso nel contributo causale di altri soggetti, nonché la loro responsabilità esclusiva.

9) “La quantificazione delle spese in sede di condanna”:

Ad avviso dell'appellante, la quantificazione del danno non sarebbe corretta, ma frutto della caotica ricostruzione della parte attrice. La documentazione giustificativa delle spese depositata dal convenuto, salvo i documenti dispersi per fatto di terzi, avrebbe offerto almeno un principio di prova dell'inerenza delle spese alle finalità istituzionali, che il giudice di prime cure avrebbe potuto consentire di perfezionare ammettendo la prova per testi e l'acquisizione delle prove espletate nel procedimento penale, come richiesto dall'istante;

10) “Sulle spese del giudizio”:

Con la riforma della sentenza gravata, l'appellante ha chiesto anche la liquidazione delle spese di entrambi i gradi giudizio;

11) “Il potere riduttivo”:

La presenza di altri soggetti solidalmente responsabili dei fatti, oltre quelli già individuati nella sentenza gravata, giustificerebbe una ulteriore riduzione dell'ammontare della condanna.

L'appellante ha quindi concluso per la riforma della sentenza impugnata, previa occorrendo rimessione degli atti alla CGUE o alla Corte costituzionale per i motivi esposti nell'atto di appello e previa ammissione della prova per testi dedotta in primo grado, ed in dettaglio ha chiesto:

- in via pregiudiziale, di dichiarare l'inammissibilità delle domande proposte dalla Procura nei confronti dell'appellante;
- nel merito, di accogliere l'appello e per l'effetto annullare e/o riformare la sentenza appellata, rigettando integralmente le domande della Procura regionale, in quanto infondate sotto tutti i profili e, in ogni caso, mandare assolto l'appellante da ogni addebito;
- nel merito, in subordine, ridurre l'ammontare della condanna facendo uso del potere di riduzione;
- con ogni consequenziale pronuncia di legge in ordine alle spese del doppio grado di giudizio.

2. Con memoria in data 19 ottobre 2023 l'appellante ha giustificato la prolissità espositiva dell'atto di appello dilungatosi in 95 – corpose – pagine, in quanto censurata da alcune pronunce di questa Corte, con le esigenze difensive. Ha poi più approfonditamente illustrato il primo motivo di ricorso (relativo alla efficacia di giudicato della sentenza penale nell'odierno processo), ed il quinto motivo (relativo alla prescrizione della pretesa attorea), evidenziando che il principio della ragione più liquida consentirebbe il loro immediato accoglimento, insistendo nelle conclusioni già formulate.

3. Con memoria di conclusioni in data 20 ottobre 2023 la Procura generale ha contestato partitamente ciascun motivo di appello con diffuse argomentazioni, ed ha concluso chiedendo il rigetto dell'appello

in quanto infondato, con condanna dell'appellante al pagamento delle spese del grado, riservandosi di dedurre ulteriormente in udienza.

4. All'udienza odierna i difensori delle parti, dopo aver chiarito le rispettive prospettazioni, si sono riportati alle conclusioni in atti.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

5. Nell'esame delle questioni da esaminare, il Collegio ritiene di dover preliminarmente affrontare - in considerazione del carattere assorbente rispetto alle altre - quella relativa all'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno dedotto in giudizio, reiterata nell'odierna sede quale specifico motivo di doglianza.

In proposito la sentenza di prime cure - escluso l'occultamento doloso del documento da parte del Vargiu, Presidente e Tesoriere del Gruppo consiliare "Riformatori Sardi" in seno al Consiglio regionale della Sardegna nella XIII Legislatura, in considerazione del fatto che, malgrado il procedimento penale per peculato a suo carico, le erogazioni finanziarie in suo favore fossero tutte tracciate - ha ritenuto che il termine quinquennale di prescrizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994 decorresse dalla conoscibilità oggettiva del fatto dannoso, coincidente con il disvelamento dell'utilizzo illecito delle somme erogate al Gruppo consiliare avvenuta solo a seguito dei controlli effettuati dalla Guardia di Finanza quale Polizia giudiziaria

delegata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari e dunque, in ultimo, con la segnalazione di danno erariale da essa inviata in data 25 maggio 2015 alla Procura contabile, che avrebbe reso tempestiva l'azione risarcitoria per la notifica dell'invito a dedurre effettuata da quest'ultima entro quinquennio successivo (11 ottobre 2019).

Ad avviso dell'appellante, invece, il *dies a quo* della prescrizione dovrebbe essere anticipato alla data di deposito del rendiconto annuale che risalirebbe, per ciascuna annualità dal 2004 al 2009, rispettivamente alla data, incontestata, del 31 marzo 2005 (deposito del primo rendiconto della legislatura) e del 15 aprile 2009 (deposito dell'ultimo rendiconto della legislatura), con conseguente intempestività dell'azione risarcitoria.

La doglianza è fondata.

Il Collegio osserva infatti che, nei casi di attività soggette a rendicontazione, la conoscibilità obiettiva da parte dell'amministrazione del danno subito viene, di regola, a coincidere con il deposito del rendiconto annuale.

Ad avviso della giurisprudenza *"E' da tale momento che, salvo l'ipotesi nella quale le regole generali escludano espressamente la verifica di inerenza dal controllo dell'Ufficio di Presidenza del consiglio regionale, l'amministrazione ha la possibilità e l'obbligo di valutare, sul piano qualitativo*

e quantitativo sia l'importo della spesa, sia la sua inerenza e corretta destinazione. (Corte conti, Sez. Giur. Centr. App. Sez. III, sent. n. 353 in data 21.11.2022 e giurisprudenza ivi richiamata App. Sez. II, sentt. 103/2022, 88/2022, 464/2021, 393/2021, 306-41/2020, 90-190/2019, 592-749/2018; App. Sez. I 338/2021, 304/2018, 426/2017; App. Sez. III, 30/2022, 207-19/2019).

Orbene, nel caso in esame, la disciplina afferente ai contributi devoluti dal Consiglio regionale ai Gruppi consiliari è contenuta nella legge regionale della Regione Sardegna 7 aprile 1966, n. 2 e s.m.i. nonché nelle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 293 del 5 ottobre 1993, n. 131 del 21 maggio 1996 e n. 370 del 1° aprile 1999.

L'anzidetta deliberazione n. 293/1993 ha, in particolare, previsto per ciascun gruppo consiliare, il deposito annuale del rendiconto relativo all'utilizzazione dei contributi ricevuti dal Consiglio nel corso dell'esercizio precedente (art. 1, comma 1), rendiconto costituito da una situazione finanziaria e da una relazione illustrativa (art. 1, comma 2).

La deliberazione ha previsto per il rendiconto un controllo di regolarità ad opera del "Collegio dei Questori" con il compito di riferirne all'Ufficio di presidenza (art. 1, comma 3).

E' disciplinato anche il contenuto della relazione illustrativa, riferito alle *"spese sostenute per la partecipazione a convegni (indicando gli estremi e le località), ai compensi corrisposti per studi, ricerche e consulenze con*

l'indicazione dei relativi beneficiari", alla "natura dei beni acquistati e dei servizi di cui si è avvalso il Gruppo con i relativi costi", alla "articolazione – se significativa – della voce "spese diverse" e delle "spese per altre attività", e "ogni altra notizia ritenuta interessante in ordine all'andamento della gestione" (art. 3).

Nel caso che ci occupa dunque – benché, come risultante dai documenti di causa, non fosse previsto dalla ricordata disciplina l'obbligo per i percettori dei contributi regionali di trasmettere la documentazione giustificativa, ma solamente il ridetto rendiconto con i prescritti allegati – l'Amministrazione, e per essa l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e il Collegio dei Questori, ben avrebbe potuto al momento del deposito dei citati rendiconti verificare la legittimità delle spese effettuate dal Gruppo consiliare, non limitandosi a verificare la corrispondenza tra gli importi assegnati al Gruppo e le risultanze del rendiconto, ma effettuando anche un controllo sull'inerenza della spesa alle finalità del Gruppo.

La giurisprudenza in casi analoghi ha rilevato che *"Nel caso in esame la conoscibilità del danno è legata al controllo di regolarità svolto da parte del Collegio dei Questori, ex art. 1, commi 1 e 2 della delibera n. 293 del 5 ottobre 1993" ... "il deposito del rendiconto...metteva in condizioni l'amministrazione, e per essa il Collegio dei Questori di verificare, indipendentemente dal deposito*

della documentazione giustificativa, l'inerenza delle spese al funzionamento del gruppo consiliare, ossia proprio l'ubi consistam del giudizio di responsabilità.

Ritiene infatti il collegio che l'aver previsto normativamente, non solo una rappresentazione contabile dell'impiego dei fondi, ma anche una relazione illustrativa delle spese distinte per tipologie ammissibili in base alle finalità istituzionali e all'esigenza di funzionamento del gruppo consiliare, intestasse all'Ufficio di Presidenza presso il Consiglio regionale della Sardegna - attraverso il controllo demandato al Collegio dei Questori, suo organo interno - la potestà di valutare il merito dell'attività di gestione dei fondi assegnati al gruppo consiliare e, conseguentemente, di sindacarne l'inerenza alle finalità istituzionali.

La mancata previsione dell'obbligo di deposito dei documenti di spesa non può, quindi, ritenersi un impedimento alla conoscibilità da parte dell'amministrazione dell'inerenza delle spese e dell'antigiuridicità delle stesse in quanto il deposito del rendiconto consentiva l'attivazione di ogni più utile iniziativa al fine di esaminare la destinazione dei fondi e il loro legittimo impiego.

Quanto precede incrina la persuasività delle statuizioni del giudice di primae curae, che ha ritenuto la disciplina del sistema di rendicontazione vigente all'epoca dei fatti non idonea a consentire la valutazione di inerenza delle spese con conseguente preclusione dell'esordio prescrizione..."(giur. cit.).

Alla luce di quanto detto e dell'incontestato deposito dei rendiconti per ciascuna annualità dal 2004 al 2009 nelle date anzidette a decorrere dal

31.3.2005 (deposito del primo rendiconto della legislatura) al 15.4.2009 (deposito dell'ultimo rendiconto della legislatura), consegue l'intempestività dell'azione promossa dalla Procura contabile con l'invito a dedurre notificato oltre il quinquennio, in data 11.10.2019.

6. Conclusivamente, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, l'appello deve essere rigettato, con riforma della sentenza gravata e dichiarazione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno dedotto in giudizio.

Le spese di difesa e di giudizio vengono compensate, ex art. 31, commi 2-3, c.g.c., in ragione della definitiva assoluzione dell'appellante per motivi attinenti a questione preliminare di merito.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando,

- accoglie l'appello promosso da **VARGIU Pierpaolo** e iscritto al n. **59833** del ruolo generale e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, dichiara prescritto il diritto al risarcimento del danno dedotto in giudizio.

Compensa interamente tra le parti le spese di difesa e di giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 10 novembre 2023.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

f.to Enrico TORRI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 28/02/2024

IL DIRIGENTE

f.to Massimo BIAGI