



REPUBBLICA ITALIANA

59/2024

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. **59834**
del registro di segreteria, promosso da

CAPELLI Roberto (C.F. CPLRRT57D18F979N), rappresentato e difeso,
come da procura allegata all'atto di appello, dagli avv.ti Giulio Steri
(C.F. STRGLI54P02B354A), Giovanni Luigi Machiavelli (C.F.
MCHGNN71D06H118N) 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, g.machiavelli@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. 1/2022 emessa dalla Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, depositata in data 13 gennaio 2022 e notificata in data 20 gennaio 2022.

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 in delega dei codifensori, per l'appellante, e il V.P.G. Consigliere Sabrina D'Alesio per la Procura Generale.

Svolgimento del processo

1. Con sentenza n. 1/2022 la Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, in accoglimento parziale della domanda proposta dalla Procura regionale, ha condannato Roberto Capelli Consigliere del Gruppo consiliare "Unione democratici di centro-UDC" in seno al Consiglio Regionale della Sardegna nella XIII Legislatura nel quinquennio 2004-2009 (nel periodo compreso fra il 1 ottobre 2004 e il 31 luglio 2009), al pagamento, in favore della Regione Sardegna, dell'importo di euro 80.500,00, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, ritenendolo responsabile, a titolo di colpa grave, per la gestione dei prefati 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 pregiudiziali e preliminari di oscuramento dei dati personali, di violazione dell'art. 55, comma 1, del c.g.c., di diniego del giusto processo, di sospensione del giudizio in attesa della conclusione del procedimento penale che vedeva coinvolto il prevenuto per il reato di peculato, di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 del c.g.c., di nullità/inammissibilità dell'atto di citazione per l'indeterminatezza

dell'oggetto della domanda risarcitoria, ha respinto infine l'eccezione di prescrizione che 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 13 marzo 2020.

Nel merito, il giudice territoriale, 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, in assenza della documentazione giustificativa di spesa, per la mancata dimostrazione da parte sua dell'inerenza delle spese effettuate ai compiti che i Gruppi consiliari sono chiamati a svolgere, 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 dell'importo di euro 14.500,00 già versato dal convenuto a favore del Consiglio Regionale della Sardegna, e dell'apporto causale di terzi non evocati in giudizio, con conseguente condanna del consigliere al pagamento della suddetta somma di euro 80.500,00.

2. Avverso la predetta sentenza il Capelli ha interposto appello, con atto in data 23 febbraio 2022, notificato in pari data, affidato ai seguenti plurimi motivi di doglianza, illustrati in una corposissima memoria:

1) “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, in conseguenza di una erronea applicazione dell’art. 2935 del c.c., dalla 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 (luglio 2013) di notifica dell’invito al convenuto 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. La notizia specifica e concreta di danno sarebbe emersa anche da alcuni articoli di giornale, con riferimento alla data del 3 gennaio 2014;

2) “Violazione 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 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;

3) “Mancata sospensione del giudizio. Ulteriore violazione del diritto al cd. “giusto processo”:

Ad avviso dell'appellante, il giudice di prime cure avrebbe errato nel rigettare la richiesta di sospensione del processo contabile, in attesa della definizione del giudizio penale - dalle cui indagini penali la sentenza impugnata avrebbe mutuato alcuni accertamenti - che vede coinvolto l'odierno prevenuto per i medesimi fatti contestati nell'odierno giudizio, giustificata dal disposto dell'art. 75 del c.p.p. alla luce del quale interpretare l'art. 106 del c.g.c. in materia di sospensione del processo, norma quest'ultima, altrimenti, da ritenere

costituzionalmente illegittima anche alla luce dei principi e criteri direttivi della legge delega.

4) “L’inammissibilità delle produzioni documentali della Procura”:

Ad avviso dell’appellante, il mancato rispetto ad opera della Procura erariale delle forme espressamente previste per l’introduzione delle prove nel processo contabile, in particolare documentali, ne determinerebbe l’inammissibilità e comunque avrebbe determinato una grave imprecisione nell’atto di citazione con conseguente compromissione del diritto di difesa;

5) “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 dispone;

6) “La carenza di idonea documentazione giustificativa”:

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 prevenuto, 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, di difficile reperimento per opera del convenuto anche in considerazione dell'avvenuta distruzione con tritacarte alla fine del 2009, e delle dimissioni da capogruppo;

7) "Il contributo causale":

Ad avviso dell'appellante, gli organi di controllo sarebbero gli unici responsabili del danno, ed il comportamento del tesoriere del Gruppo nell'erogare i rimborsi delle spese, sarebbe stato da solo sufficiente a determinare l'evento lesivo, ai sensi dell'art. 41 c.p., mentre quello del convenuto avrebbe costituito solo una mera occasione;

8) "Il principio di vicinanza della prova":

Secondo l'appellante sarebbe stato onere della Procura dimostrare l'assoluta irrazionalità e illogicità delle spese sostenute, in presenza di rendiconti facenti fede fino a querela di falso e di una normativa regionale che non prevedeva alcun obbligo di allegazione dei giustificativi delle spese;

9) La connotazione soggettiva della condotta":

Per l'appellante, alcun addebito di colpa grave potrebbe essergli mosso, in presenza di rendicontazione - che spettava al Tesoriere apprestare - comunque depositata e non contestata;

10) “La disciplina applicabile. La specifica disciplina regionale. La natura e posizione nell’ambito del sistema costituzionale dei 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, 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.

11) “La quantificazione del danno”:

Ad avviso dell’appellante, la quantificazione del danno non sarebbe corretta in quanto avrebbero dovuto essere detratte alcune spese, partitamente elencate;

12) “Il comportamento processuale del convenuto”:

La correttezza e buona fede sarebbe stata dimostrata dal convenuto anche in sede processuale, stante il suo apporto collaborativo.

13) “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;

14) “Sulle spese del giudizio”:

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

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, ed in dettaglio ha chiesto:

- in via pregiudiziale, di disporre la sospensione del giudizio in attesa della definizione del giudizio penale pendente;
- ancora in via pregiudiziale, di dichiarare l'inammissibilità dell'azione proposta dalla Procura regionale;
- sempre in via pregiudiziale, di dichiarare l'inammissibilità e/o nullità delle produzioni effettuate nel giudizio di primo grado dalla Procura;
- in via preliminare di merito, di dichiarare l'intervenuta prescrizione dell'azione e 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 106 – corpose – pagine, in quanto censurata da alcune pronunce di questa Corte, con le esigenze difensive. Ha poi più approfonditamente illustrato alcuni motivi di ricorso (in particolare quello 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 18 ottobre 2023 la Procura generale ha contestato partitamente ciascun motivo di appello con diffuse argomentazioni, ed ha concluso chiedendo il rigetto dell'appello, con condanna dell'appellante al pagamento delle spese del grado.

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. Tra 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 primo grado, reiterata nell'odierno giudizio quale specifico motivo di doglianza.

In proposito la sentenza di prime cure 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 (13 marzo 2020).

Ad avviso dell'appellante invece il *dies a quo* della prescrizione dovrebbe essere anticipato alla data di deposito dei rendiconti annuali per la legislatura dal 2004 al 2009, 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 i 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), i 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 con 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 prima cura, 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 del deposito, non contestato, dei rendiconti per la legislatura dal 2004 al 2009 nelle annualità successive, a decorrere dal 2005 (deposito del primo rendiconto della legislatura) al 2009 (deposito dell'ultimo rendiconto della legislatura), ne consegue l'intempestività dell'azione promossa dalla Procura contabile con l'invito a dedurre notificato oltre il quinquennio, in data 13 marzo 2020.

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 **CAPELLI Roberto** e iscritto al n. **59834** 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