



SENT. 125/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott. Andrea LUPI Presidente relatore

Dott.ssa Rossella SCERBO Consigliere

Dott. Piero Carlo FLOREANI Consigliere

Dott.ssa Maria Cristina RAZZANO Consigliere

Dott.ssa Ilaria Anna Maria CHESTA Consigliere

pronuncia la seguente

**SENTENZA**

sull'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 55202 del registro di segreteria

avverso

la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Liguria n. 136/2019, depositata il 24/7/2019;

promosso da:

**BROGLIA Fabio**, nato il 14 marzo 1957 a Torino (TO), c.f. **BRGFBA57C14L219G**, rappresentato e difeso e dall'avv. Glauco Stagnaro, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Pietro Amura in Roma, viale Mazzini, 140,

contro

|  |                                                                                |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                |  |
|  | <b>PROCURA GENERALE</b> della Corte dei Conti, in persona del                  |  |
|  | Procuratore Generale pro tempore,                                              |  |
|  | <i>e nei confronti di</i>                                                      |  |
|  | <b>Lorenzo Castè</b> , rappresentato e difeso dall’avvocato Daniele Granara    |  |
|  | ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Genova alla via           |  |
|  | Bartolomeo Bosco 31.                                                           |  |
|  | <b>UDITI</b> , nell’udienza del 22 Aprile 2021, il relatore Pres. Andrea Lupi, |  |
|  | il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale             |  |
|  | Elena Tomassini, l’avvocato Glauco Stagnaro per l’appellante e                 |  |
|  | l’avvocato Carlo Andena per delega dell’avv. Prof. Daniele Granara per         |  |
|  | Lorenzo Castè.                                                                 |  |
|  | <b>FATTO</b>                                                                   |  |
|  | Fabio Broglia propone appello avverso la sentenza n. 136/2019 con la           |  |
|  | quale la Sezione Giurisdizionale per la Regione Liguria l’ha condannato        |  |
|  | al pagamento della somma di euro 35.015,82, oltre rivalutazione e              |  |
|  | interessi, a titolo di risarcimento, in favore della Regione Liguria, del      |  |
|  | danno che egli avrebbe arrecato, a titolo di dolo, nella sua qualità di        |  |
|  | Capogruppo di uno dei gruppi consiliari della Regione.                         |  |
|  | Con la stessa sentenza la Sezione ligure ha accolto il difetto di              |  |
|  | legittimazione passiva di Lorenzo Castè perché, all’epoca dei fatti, non       |  |
|  | faceva più parte del gruppo consiliare per cui è causa.                        |  |
|  | Con l’appello il Broglia lamenta come primo motivo il difetto assoluto         |  |
|  | di giurisdizione trattandosi di attribuzioni di indirizzo politico, di         |  |
|  | controllo e di autoorganizzazione del Consiglio regionale; come                |  |
|  | secondo motivo, nell’appello si duole della mancata dimostrazione della        |  |
|  | 2                                                                              |  |

|  |                                                                               |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                               |  |
|  | falsità dei giustificativi di spesa, atteso che il processo penale non è      |  |
|  | ancora concluso. Con una successiva memoria, nel comunicare che con           |  |
|  | sentenza in data 18 marzo 2021 la Corte di Appello di Genova ha assolto       |  |
|  | perché il fatto non sussiste altri consiglieri regionali della Liguria per    |  |
|  | fattispecie di reato identiche a quelle per le quali il Broglia è sottoposto  |  |
|  | a giudizio penale, l'appellante chiede il rinvio dell'udienza di trattazione  |  |
|  | del giudizio per poter acquisire le motivazioni della sentenza della Corte    |  |
|  | di appello che, a suo parere, assumono particolare rilievo ai fini della      |  |
|  | decisione del presente gravame. Con il quinto motivo di appello si            |  |
|  | chiede la sospensione del giudizio in attesa della conclusione del            |  |
|  | procedimento penale.                                                          |  |
|  | Con il terzo e quarto motivo si insiste per la nullità dell'atto di citazione |  |
|  | per la mancata allegazione contestuale dell'atto di citazione con il          |  |
|  | decreto di fissazione in giudizio, nonché la nullità dei sequestri istruttori |  |
|  | della Procura per la loro motivazione meramente apparente e la                |  |
|  | conseguente richiesta di stralcio degli atti sequestrati dal fascicolo        |  |
|  | processuale.                                                                  |  |
|  | Con il sesto motivo eccepisce la prescrizione dell'azione per genericità      |  |
|  | dell'atto di costituzione in mora e con il settimo motivo l'insussistenza     |  |
|  | del nesso causale tra la condotta del Broglia e il danno atteso che questo    |  |
|  | sarebbe riconducibile alla Commissione di verifica.                           |  |
|  | Con l'ottavo, nono e decimo motivo l'appellante contesta il merito della      |  |
|  | vicenda sia relativamente alla mancata valutazione analitica delle            |  |
|  | single spese da parte del collegio sia riguardo all'elemento soggettivo       |  |
|  | del dolo a lui addebitato. Insiste inoltre per l'esercizio del potere         |  |
|  | 3                                                                             |  |

|  |                                                                                      |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                      |  |
|  | riduttivo.                                                                           |  |
|  | Nelle sue conclusioni la Procura Generale insiste per il rigetto                     |  |
|  | dell'appello.                                                                        |  |
|  | Si è costituito anche Lorenzo Castè esclusivamente per ribadire la sua               |  |
|  | estraneità ai fatti.                                                                 |  |
|  | La causa viene, quindi, posta in decisione.                                          |  |
|  | <b>DIRITTO</b>                                                                       |  |
|  | L'appello è infondato.                                                               |  |
|  | Il Collegio non ha ragioni per discostarsi dalla sentenza di primo grado             |  |
|  | di cui condivide integralmente le motivazioni.                                       |  |
|  | Va preliminarmente scrutinata l'istanza di rinvio onde si attenda il                 |  |
|  | deposito delle motivazioni della sentenza della Corte d'appello di                   |  |
|  | Genova che ha assolto alcuni consiglieri regionali per fattispecie di reato          |  |
|  | identiche a quelle contestate all'odierno appellante.                                |  |
|  | L'istanza è da respingere perché la sentenza si riferisce a imputati                 |  |
|  | differenti dal Broglia. La personalità della responsabilità penale e                 |  |
|  | l'assoluta unicità dei fatti oggetto del processo penale escludono                   |  |
|  | qualsiasi possibilità di analogia quanto alle decisioni adottate e, in               |  |
|  | particolare, alle motivazioni che le decisioni stesse sostengono.                    |  |
|  | Riguardo alla pregiudiziale eccezione di difetto di giurisdizione, il                |  |
|  | Collegio non può non ribadire le considerazioni recate dalla sentenza                |  |
|  | 41/2020 di questa Sezione.                                                           |  |
|  | <i>“Sul punto le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno più volte</i>         |  |
|  | <i>ribadito che, in fattispecie, non incide il principio dell'insindacabilità di</i> |  |
|  | <i>opinioni e voti ex art. 122, comma 4, Cost., che non può estendersi alla</i>      |  |
|  | 4                                                                                    |  |

|  |                                                                                    |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                    |  |
|  | <i>gestione dei contributi, attesa la natura eccezionale e derogatoria delle</i>   |  |
|  | <i>norme di immunità (v. Cass. SS.UU. n. 23257/2014; SS.UU. nn. 8077,</i>          |  |
|  | <i>8570 e 8622 del 2015; nn. 6026, 6453, 6454,6455, 6456, 6457, 6458,</i>          |  |
|  | <i>6459, 6894, 6895 del 2016; n. 4880 del 2017). Più in dettaglio, il giudice</i>  |  |
|  | <i>del riparto, facendo leva sui consolidati approdi della Corte</i>               |  |
|  | <i>costituzionale (n. 289/97, n. 392/99) circa la diversità di posizione tra i</i> |  |
|  | <i>Consigli regionali e le Camere ed il diverso (e minore) livello di</i>          |  |
|  | <i>autonomia assicurato dall'art. 122 della Costituzione alle funzioni</i>         |  |
|  | <i>assembleari regionali rispetto alle prerogative di sovranità delle</i>          |  |
|  | <i>Assemblee Parlamentari, ha escluso con chiarezza che la natura dei</i>          |  |
|  | <i>gruppi consiliari e dei relativi componenti possa assumere rilievo per</i>      |  |
|  | <i>negare il sindacato della Corte dei conti, destinato a radicarsi</i>            |  |
|  | <i>positivamente in funzione della natura delle risorse utilizzate e dello</i>     |  |
|  | <i>scopo pubblico perseguito.</i>                                                  |  |
|  | <i>La stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 235/2015, ha ritenuto</i>       |  |
|  | <i>legittimamente esperibile - purché non si traduca in un sindacato nel</i>       |  |
|  | <i>merito (cioè sulla opportunità discrezionale) delle spese - il controllo</i>    |  |
|  | <i>inquirente e giurisdizionale sulla inerenza delle spese al mandato</i>          |  |
|  | <i>istituzionale, trattandosi di un controllo che “si risolve nella verifica</i>   |  |
|  | <i>della violazione della normativa sulla contribuzione pubblica ai gruppi</i>     |  |
|  | <i>consiliari. E la violazione della normativa di riferimento, a sua volta</i>     |  |
|  | <i>integra una species di condotta</i>                                             |  |
|  | <i>contra ius, la quale, laddove causativa di danno erariale, costituisce</i>      |  |
|  | <i>l’oggetto dell’accertamento nel giudizio di responsabilità”.</i>                |  |
|  | <i>Né, come rileva la Procura Generale nelle sue conclusioni, è possibile</i>      |  |
|  | 5                                                                                  |  |

|  |                                                                                 |  |
|--|---------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                 |  |
|  | sostenere in questa fattispecie, l’invasione della sfera della giurisdizione    |  |
|  | ordinaria civile sulla querela di falso. Gli atti di cui è causa, infatti, sono |  |
|  | semplici scritture private di terzi e non dell’appellante, il quale appunto     |  |
|  | non può disconoscere sottoscrizioni di terzi.                                   |  |
|  | Sotto questo profilo è da respingere l’eccezione di sospensione in              |  |
|  | assenza di pregiudizialità tra i due processi. L’eventuale assoluzione          |  |
|  | dell’appellante per il reato di peculato non rileva in alcun modo in            |  |
|  | questo giudizio che ha per oggetto i danni derivanti dall’eventuale             |  |
|  | distrazione delle somme per finalità estranee all’ambito di svolgimento         |  |
|  | delle funzioni consiliari.                                                      |  |
|  | Relativamente all’eccezione di prescrizione non possono non                     |  |
|  | confermarsi le argomentazioni della sentenza appellata.                         |  |
|  | Innanzitutto si ribadisce la potestà del Procuratore regionale di porre in      |  |
|  | essere atti interruttivi della prescrizione ai sensi degli articoli 1219 e      |  |
|  | 2943 del codice civile anche per il periodo precedente all’entrata in           |  |
|  | vigore del codice di giustizia contabile.                                       |  |
|  | Non soltanto le Sezioni Riunite, ma anche le Sezioni Centrali di                |  |
|  | Appello di questa Corte hanno ritenuta legittima la costituzione in mora        |  |
|  | effettuata dal Procuratore regionale prima dell’emissione dell’invito a         |  |
|  | dedurre (ex plurimis, SSRR 6/2003 e Sez. I n. 1115/2014). Né è                  |  |
|  | possibile affermare nel caso di specie la genericità dell’atto del PM           |  |
|  | perché non è necessario che la costituzione in mora indichi l’esatto            |  |
|  | ammontare del danno, atteso che, nella specie, precede l’invito a               |  |
|  | dedurre, e perciò l’istruttoria non è ancora conclusa, ma è sufficiente che     |  |
|  | si riferisca ai fatti dannosi che poi sono stati oggetto della citazione, e     |  |
|  | 6                                                                               |  |

|  |                                                                                |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                |  |
|  | che sia indirizzata ai soggetti coinvolti in quei fatti, ancorché, in seguito, |  |
|  | non tutti sono stati chiamati a rispondere dei danni in giudizio. In           |  |
|  | relazione poi alle attribuzioni della Commissione di verifica si ribadisce     |  |
|  | che si trattava di un mero controllo formale di corrispondenza tra i           |  |
|  | giustificativi di spesa presentati nel rendiconto e gli accrediti effettuati.  |  |
|  | La Commissione non aveva alcun potere di verifica circa il merito delle        |  |
|  | spese effettuate.                                                              |  |
|  | Del tutto prive di pregio sono le eccezioni di nullità riferite alla           |  |
|  | mancata congiunta notifica dell'atto di citazione con il decreto di            |  |
|  | fissazione di udienza, nonché degli atti di disposizione del sequestro         |  |
|  | istruttorio per assenza e insufficienza della motivazione.                     |  |
|  | Quanto alla prima, il rigetto dell'eccezione è giustificato non soltanto       |  |
|  | dall'inesistenza di un'espressa sanzione di nullità al riguardo, ma anche      |  |
|  | dalla mancata dimostrazione – da parte dell'appellante – del pregiudizio       |  |
|  | che avrebbe subito a causa della mancata congiunta notifica.                   |  |
|  | Rispetto alla seconda si concorda con il giudice di prime cure circa           |  |
|  | l'inapplicabilità al caso di specie delle disposizioni del codice di           |  |
|  | giustizia contabile in tema di obbligo di motivazione degli atti istruttori,   |  |
|  | stante che gli atti di disposizione del sequestro istruttorio sono anteriori   |  |
|  | all'entrata in vigore del codice.                                              |  |
|  | Va infine in via preliminare confermata l'estraneità a questo giudizio di      |  |
|  | Lorenzo Castè, il quale, all'epoca dei fatti, non faceva più parte del         |  |
|  | Gruppo consiliare di cui è causa.                                              |  |
|  | Quanto al merito.                                                              |  |
|  | Il Collegio non può che confermare le considerazioni già recate dalla          |  |
|  | 7                                                                              |  |

|  |                                                                                          |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                          |  |
|  | citata sentenza 41/2020 relativamente alla circostanza che la                            |  |
|  | responsabilità in esame non riguarda la semplice “modalità di                            |  |
|  | erogazione”, basata sulla giustificazione documentale fornita dal                        |  |
|  | Capogruppo, ma la stessa essenza della spesa. La legge regionale 19                      |  |
|  | dicembre 1990, n. 38, che disciplina il funzionamento e l’assegnazione                   |  |
|  | del personale ai Gruppi consiliari, all’art. 4, comma 2, stabilisce che                  |  |
|  | ogni Gruppo consiliare provvede <i>“alle spese inerenti il proprio</i>                   |  |
|  | <i>funzionamento con i contributi di cui all’art. 2”</i> , e, al comma 3, che <i>“In</i> |  |
|  | <i>particolare i contributi di cui all’articolo 2 sono destinati: a) le spese</i>        |  |
|  | <i>per l’acquisto di libre e riviste; b) le spese per lo svolgimento di attività</i>     |  |
|  | <i>funzionalmente collegate ai lavori del Consiglio e alle iniziative dei</i>            |  |
|  | <i>Gruppi; c) le spese per eventuali consulenze; d) le spese postali,</i>                |  |
|  | <i>telefoniche e di cancelleria non coperte dalla dotazione di servizi</i>               |  |
|  | <i>disposta ai sensi del comma 1; e) le spese per il personale; e bis) le</i>            |  |
|  | <i>spese di rappresentanza”</i> .                                                        |  |
|  | La previsione è in linea con il principio di “inerenza” che governa la                   |  |
|  | spesa pubblica e che, come posto in evidenza dai giudici di primo grado,                 |  |
|  | è immanente all’intero sistema dei rimborsi agli amministratori                          |  |
|  | pubblici.                                                                                |  |
|  | La sentenza appellata valorizza la categoria dei fondi in esame quale                    |  |
|  | contributo pubblico, intimamente connesso allo sviluppo e alla                           |  |
|  | realizzazione di obiettivi di natura pubblica e all’esercizio delle funzioni             |  |
|  | connesse al mandato. Si tratta di principi riconosciuti dalla                            |  |
|  | giurisprudenza unanime di questa Corte, in tutte le fattispecie simili a                 |  |
|  | quella per cui è causa (Sez. Appello Sicilia nn. 141/2016, 1/2017,                       |  |



|  |                                                                                |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                |  |
|  | 14/2017, 93/2017, 116/2017; Sez. I nn. 68/2017, 166/2017 e 477/2017;           |  |
|  | Sez. III nn. 427/2016, 464/2016, 477/2016, 13/2017).                           |  |
|  | Nel caso di specie, anche a voler prescindere dalla falsità che attinge i      |  |
|  | documenti posti a base della rendicontazione, non è mai stata dimostrata       |  |
|  | in giudizio l’inerenza delle corrispondenti voci di spesa alle finalità        |  |
|  | istituzionali. Infatti, manca la prova che gli esborsi riferibili              |  |
|  | all’appellante fossero connessi all’esercizio della funzione, che ne           |  |
|  | costituisce l’imprescindibile condizione legittimante.                         |  |
|  | Al riguardo, risulta evidente la carenza della documentazione che, come        |  |
|  | sostiene il PG nelle sue conclusioni, deve essere “risalente al momento        |  |
|  | dell’effettuazione del pagamento”.                                             |  |
|  | Nella fattispecie, l’appellante intende provare tale inerenza mediante         |  |
|  | dichiarazioni successive senza allegare la documentazione che provi            |  |
|  | l’effettuazione della spesa e la sua riferibilità al Gruppo.                   |  |
|  | Peraltro, la documentazione – solo parziale - depositata dimostra la non       |  |
|  | riferibilità al Gruppo (ci si riferisce ai contratti di locazione degli uffici |  |
|  | aperti sul territorio per mantenere attivo il rapporto con i cittadini         |  |
|  | intestati ad altro Gruppo regionale), ovvero che riguarda persone diverse      |  |
|  | dal Consigliere regionale. Per altre spese ancora, pur se la                   |  |
|  | documentazione è riferita al Gruppo, tuttavia le spese stesse, come            |  |
|  | correttamente rilevato nella sentenza gravata, non rientrano tra quelle        |  |
|  | sostenibili con il contributo ex lege 38/1990 perché non collegate a           |  |
|  | missioni istituzionali, ovvero già coperte da altre erogazioni a titolo        |  |
|  | retributivo o indennitario.                                                    |  |
|  | Molte spese di viaggi inoltre sono riferite non tanto all’attività             |  |
|  | 9                                                                              |  |

|  |                                                                                   |                |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------|
|  |                                                                                   |                |
|  | istituzionale del Gruppo consiliare regionale quanto ai rapporti personali        | SENT. 125/2021 |
|  | dell'appellante con il partito e con suoi esponenti romani. Così come di          |                |
|  | carattere strettamente personale sono molti acquisti di generi di                 |                |
|  | abbigliamento, pelletteria e profumeria che vengono ascritti alla                 |                |
|  | categoria delle spese di rappresentanza.                                          |                |
|  | Come già sostenuto nella più volte citata sentenza n. 41/2020, <i>“l'uso</i>      |                |
|  | <i>distorto delle risorse pubbliche va ricondotto...ai comportamenti</i>          |                |
|  | <i>commissivi posti in essere dal Consigliere-Capogruppo nel corso degli</i>      |                |
|  | <i>anni ... Alcune altra condotta assurge a concausa idonea da sola a</i>         |                |
|  | <i>scatenare l'evento lesivo nel processo deterministico esaminato: di</i>        |                |
|  | <i>certo... il comportamento imputabile agli Uffici regionali, per il tramite</i> |                |
|  | <i>della Commissione appositamente istituita, infatti, non può avere alcun</i>    |                |
|  | <i>peso scriminante”</i> .                                                        |                |
|  | Va confermato infine che il dolo che connota i comportamenti del                  |                |
|  | Broglia è nella consapevole violazione delle norme che presiedono alle            |                |
|  | modalità di utilizzo e di rendicontazione del contributo di cui alla citata       |                |
|  | legge regionale 38/1990 e, in particolare, nell'aver effettuato spese per         |                |
|  | finalità del tutto estranee a quelle istituzionali del Gruppo consiliare.         |                |
|  | Tale consapevolezza di violare le disposizioni della legge regionale              |                |
|  | esclude in radice la possibilità di applicazione del potere riduttivo.            |                |
|  | L'appello va pertanto rigettato.                                                  |                |
|  | Le spese, liquidate nel dispositivo, seguono la soccombenza.                      |                |
|  | <b>P.Q.M.</b>                                                                     |                |
|  | <b>La Corte dei conti, Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale</b>               |                |
|  | <b>d'Appello</b>                                                                  |                |
|  | 10                                                                                |                |

