



[APPELLANTE PRINCIPALE]

- **BROGLIA Fabio** nato a Torino il 14/3/1957, c.f. BRGFBA57C14L219G, rappresentato e difeso, dall'Avv. Prof. Daniele Granara (p.e.c.: avvdanielegranara@puntopec.it) ed elettivamente domiciliato nel suo studio in Roma, Corso Vittorio Emanuele II, n. 154/3DE,

[APPELLANTE INCIDENTALE]

nei confronti di:

- **PROCURA GENERALE** presso la Corte dei conti, in persona del Procuratore generale pro tempore;
- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Liguria della Corte dei conti, in persona del Procuratore regionale pro tempore.

**UDITI**, nell'udienza del 4 febbraio 2021, con l'assistenza del segretario Alessandra Carcani, il relatore, Cons. Roberto Rizzi, l'Avv. Glauco Stagnaro, in rappresentanza dell'appellante PATRONE Luigi, l'Avv. Prof. Daniele Granara, in rappresentanza dell'appellante incidentale BROGLIA Fabio, ed il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Alessandra Pomponio.

**FATTO**

Con sentenza n. 105/2019, depositata il 3/6/2019 e notificata il 18/6/2019, la Sezione Giurisdizionale per la Regione Liguria condannava PATRONE Luigi e BROGLIA Fabio, rispettivamente, Capogruppo e Consigliere del Gruppo Consiliare della Regione Liguria "Italia di Mezzo", al pagamento in favore della medesima Regione, in via solidale, dell'importo di € 27.892,87 (nei

rapporti interni, onere addossato per € 10.565,43 al PATRONE ed € 17.327,43 al BROGLIA) e il solo BROGLIA, di ulteriori € 6.095,53, importi da aumentare della rivalutazione monetaria a decorrere dal 1/4/2009 e degli interessi legali a decorrere dalla data di deposito della sentenza.

L'accertato danno conseguiva al reputato indebito impiego dei contributi, di cui all'art. 2 l.r. 38/1990 («Testo unico delle norme in materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai Gruppi consiliari»), erogati nel segmento temporale 1/1/2008-30/4/2008 per il funzionamento del Gruppo consiliare.

Più in dettaglio, il primo giudice accoglieva integralmente la domanda della Procura regionale ritenendo insussistente l'indispensabile requisito della inerenza, rispetto alle finalità istituzionali del Gruppo, di una serie di spese (Cat. A - acquisto libri e riviste: importo ritenuto non inerente € 135,40; Cat. B2 - convegni, seminari, riunioni: importo ritenuto non inerente € 7.118,93; Cat. B3 - spese di trasporto: importo ritenuto non inerente € 1.029,50; Cat. B6 rimborso ai consiglieri regionali per missioni, convegni e seminari: importo ritenuto non inerente € 12.032,77 ;Cat. D - spese postali, telefoniche e di cancelleria: importo ritenuto non inerente € 177,20; Cat. E- indennità missione e rimborsi a collaboratori: importo ritenuto non inerente € 7.733,308; Cat. E bis - spese di rappresentanza: importo ritenuto non inerente € 5.846,80) le quali erano risultate documentate in modo inappropriato (perché la rendicontazione era stata effettuata con documentazione che o non recava l'indicazione del beneficiario della prestazione o recava un'intestazione aggiunta dall'utilizzatore o, pur recando dette informazioni, non consentiva di individuare la motivazione istituzionale che era alla base dell'esborso o non

era supportata da idonea documentazione giustificativa di detta motivazione).

Riteneva, inoltre, che non potessero essere fornite prove integrative postume del corretto impiego della provvista finanziaria.

La responsabilità per lo scorretto impiego dei contributi era ascritta a titolo di dolo e con il vincolo della solidarietà *«tenuto conto che, in disparte le spese supportate da documentazione non veritiera (imputabili soltanto al Broglia), nella rendicontazione si rinvenivano spese che si caratterizzano (spese per abbigliamento, calzature, macelleria, pescheria, pastificio, ecc) per la loro intrinseca estraneità a qualsiasi finalità pubblica istituzionale del Gruppo o dei singoli consiglieri»*.

Avverso tale sentenza proponeva appello il PATRONE, deducendo:

- il difetto di giurisdizione in ordine alla falsità di taluni documenti da parte del consigliere BROGLIA: la valutazione della eventuale contraffazione, infatti, era riservata al G.O., ai sensi dell'art. 14 c.g.c., spettando alla Corte dei conti solo l'apprezzamento delle conseguenze dell'accertata falsità;
- l'erroneità del rigetto dell'istanza di sospensione del giudizio in attesa della definizione di quello penale pendente per i medesimi fatti, tenuto conto del «nesso di stretta consequenzialità tra il procedimento penale e quello di responsabilità amministrativa»;
- la prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale, sulla base della considerazione che non poteva assumere valore interruttivo la costituzione in mora operata dalla Procura regionale, all'epoca non legittimata ad operare una simile iniziativa in sostituzione della PA;
- il difetto del nesso causale: il prospettato danno, infatti, si assumeva

	<p>riconducibile alla Commissione di cui all'art. 4 bis, comma 4, della l.r.</p>	
	<p>38/1990 e che non si era attivata per la verifica delle spese e per il</p>	
	<p>recupero delle somme ritenute indebitamente rimborsate;</p>	
	<p>- l'insussistenza del danno erariale, in quanto la disciplina regionale</p>	
	<p>all'epoca vigente non richiedeva documentazione giustificativa delle</p>	
	<p>spese più dettagliata di quella prodotta, né tale maggiore dettaglio era</p>	
	<p>stato preteso dalla citata Commissione;</p>	
	<p>- l'erroneità delle singole contestazioni: nel presupposto che l'inerenza</p>	
	<p>delle spese avrebbe dovuto essere valutata non solo in relazione alle</p>	
	<p>esigenze istituzionali del Gruppo, ma anche in relazione ad esigenze</p>	
	<p>«di carattere più propriamente politico», per ciascuna categoria di</p>	
	<p>spesa venivano fornite argomentazioni sull'asserita legittimità</p>	
	<p>dell'esborso;</p>	
	<p>- il difetto dell'elemento soggettivo, conseguente all'assenza di</p>	
	<p>univoche indicazioni da parte del Consiglio regionale ed al fatto che le</p>	
	<p>spese contestate erano prevalentemente riconducibili al BROGLIA;</p>	
	<p>- in via subordinata, il mancato esercizio del potere riduttivo;</p>	
	<p>- l'erronea reiezione delle istanze istruttorie volte ad ottenere</p>	
	<p>l'ammissione di prova testimoniale per l'accertamento dell'inerenza</p>	
	<p>delle spese ai compiti istituzionali.</p>	
	<p>Concludeva chiedendo, previa declaratoria del difetto di giurisdizione in</p>	
	<p>ordine alla falsità documentale e/o previa sospensione del giudizio nonché</p>	
	<p>previo espletamento degli adempimenti istruttori, in via principale, di</p>	
	<p>dichiarare prescritta e/o respingere in quanto infondata la domanda risarcitoria</p>	
	<p>e, in subordine, di ridurre congruamente l'entità del danno cosa a suo carico.</p>	

Avverso la sentenza proponeva appello incidentale il BROGLIA, articolando numerosi motivi di gravame.

In via pregiudiziale, eccepiva, il difetto di giurisdizione sotto tre distinti motivi:

- per invasione, da parte del giudice contabile, della sfera di attribuzioni del Consiglio Regionale della Liguria;
- in relazione alle presunte falsità di alcuni documenti (quietanze di canoni di locazione) di spese rendicontate;
- in merito alla risoluzione delle questioni di falso, riguardanti tre documenti prodotti dalla Procura regionale con l'atto di citazione.

Ancora in via pregiudiziale insisteva per la sospensione del processo contabile in attesa della definizione del corrispondente e parallelo processo penale.

In via preliminare, deduceva

- l'inammissibilità dell'atto di citazione per non essere stato messo in condizione di svolgere l'audizione personale per argomentare deduzioni difensive;
- la nullità dei sequestri istruttori di cui ai docc. 7 e 8 del fascicolo della Procura regionale, siccome eseguiti sulla base di decreti recanti motivazioni meramente apparenti;
- la «extrapetizione/violazione art. 111 Cost.; artt. 4 e 101 c.g.c.», per avere il giudice territoriale ritenuto che l'occultamento doloso derivasse anche da condotte diverse da quelle, evocate dalla Procura regionale, integranti il reato di peculato;
- la prescrizione del presunto danno erariale, ritenendo la costituzione in mora del 12/12/2013 carente dei requisiti minimi e intempestivo il

	successivo invito a dedurre notificato nell'aprile 2018;	
	- in via subordinata, la parziale prescrizione del credito erariale	
	riguardante tutte le spese diverse da quelle interessate dal doloso	
	occultamento.	
	Nel merito, contestava la sussistenza del nesso causale, rilevando che il danno	
	avrebbe dovuto essere imputato alla Commissione che non si era attivata per	
	la verifica del rendiconto e per il recupero delle somme indebitamente	
	rimborsate.	
	Inoltre, in via generale, si doleva della sussistenza del danno, ritenendolo	
	impropriamente documentato attraverso la produzione di fotocopie di	
	documenti. Svolgeva, poi, considerazioni sulle singole categorie di spese cui	
	si riferivano gli addebiti.	
	Infine, asseriva l'inesistenza di dolo e colpa grave e si doleva del mancato	
	esercizio del potere riduttivo.	
	Formulava pertanto, le seguenti conclusioni:	
	<i>«si chiede che l'Ecc.ma Corte, in accoglimento del presente appello, voglia</i>	
	<i>annullare e/o riformare la sentenza della Sezione Liguria 3/6/2019, n. 105</i>	
	<i>(giudizio di responsabilità n. 20583) e per l'effetto:</i>	
	<i>A) in via pregiudiziale:</i>	
	<i>I. accertare e dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione;</i>	
	<i>e in subordine, nella denegata e non creduta ipotesi in cui Codesta Ecc.ma</i>	
	<i>Corte ritenesse contrarie al principio di ragionevolezza le spese sostenute dal</i>	
	<i>Consigliere regionale Fabio Broglia nello svolgimento della sua attività</i>	
	<i>politica, sollevare conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni innanzi la Corte</i>	
	<i>Costituzionale;</i>	

II. accertare e dichiarare il difetto relativo di giurisdizione a favore del Giudice Ordinario per la risoluzione delle questioni di falso ex artt. 14 e 105 del D.lgs. n. 174 del 2016;

III. accertare e dichiarare il difetto relativo di giurisdizione a favore del Giudice Ordinario per la risoluzione delle questioni di falso ex artt. 14 e 105 del D.lgs. n. 174 del 2016 concedendo preliminarmente termine all' esponente Fabio Broglia ai sensi e per gli effetti dell' art. 105 c. 1 c.g.c. per consentirgli di proporre querela di falso avanti il competente Tribunale riguardo alle scritture qui indicate con le sigle X1-X2-X3 presenti fra le produzioni della Procura regionale docc. 9 e 10, con ogni consequenziale pronuncia in merito alla sospensione del presente giudizio.

IV. Ove occorra, previa sospensione, ex art. 295 c.p.c., del presente giudizio in attesa della definizione del processo penale avanti il Tribunale di Genova n. 491/16 RGNR

B) in via preliminare,

I. accertare e dichiarare la nullità dell' atto di citazione con ogni consequenziale pronuncia

II. accertare e dichiarare la nullità del sequestro istruttorio 25/3/2013 (doc. 7 fascicolo della Procura regionale) e del sequestro istruttorio 16/12/2013 (doc. 8 fascicolo della Procura regionale) ordinandosi il loro stralcio dal fascicolo della Procura regionale unitamente ai documenti con essi appresi.

III. accertare e dichiarare l'avvenuta maturazione del termine di prescrizione quinquennale;

e in subordine, dichiarare la avvenuta maturazione del termine di

*prescrizione quinquennale con riferimento a tutte le spese per le quali .non si è allegata la contraffazione.*

*C) in via principale, previo espletamento degli incumbenti istruttori sopra indicati, respingere, in quanto nulla e/o inammissibile e/o infondata, la domanda risarcitoria formulata in primo grado dalla Procura regionale nei confronti del sig. Broglia anche per assenza di qualsiasi responsabilità in capo al medesimo per le ragioni sopra esposte; e in subordine, di voler ridurre l'importo delle somme contestate ex art. 83, r.d. n. 2440/1923 e art. 52, r.d. n. 1214/1934.*

*Con vittoria di spese e onorari di entrambi i gradi di giudizio, oltre accessori di legge».*

Con conclusioni rassegnate in data 25/1/2021, la Procura generale argomentava in ordine alla infondatezza degli appelli, chiedendo la conferma della sentenza.

Con memorie depositate, rispettivamente, in data 21/1/2021 e 22/1/2021, le difese dell'appellante principale e dell'appellante incidentale formulavano ulteriori considerazioni a sostegno dei gravami, in particolare, svolgendo considerazioni sul ruolo della Commissione di cui all'art. 4 bis della l.r. 38/1990, e ribadivano le conclusioni già rassegnate.

All'udienza del 4/2/2021, il difensore dell'appellante principale, il difensore dell'appellante incidentale ed il rappresentante della Procura Generale enunciavano le rispettive conclusioni, svolgendone i motivi.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

## **DIRITTO**

### ***1. Riunione degli appelli***

Pregiudizialmente, ai sensi dell'art. 184 c.g.c., deve essere disposta la riunione degli appelli iscritti al n. 54900 del registro di segreteria, trattandosi di impugnazioni proposte separatamente contro la stessa sentenza.

## ***2. Difetto di giurisdizione***

Entrambi gli appellanti, sebbene con argomentazioni solo in parte, nella sostanza, sovrapponibili, hanno dedotto la carenza di giurisdizione della Corte dei conti nella vicenda.

**2.1** Il BROGLIA ha eccepito, riproponendo l'eccezione non accolta in primo grado, il difetto assoluto di giurisdizione, ritenendo che attraverso l'azione giudiziaria avrebbe avuto luogo un'indebita lesione dell'autonomia del Consiglio regionale, salvaguardata dall'art. 122, comma 4, della costituzione. per invasione, da parte del giudice contabile, della sfera di attribuzioni del Consiglio Regionale della Liguria

Sul punto, come questa Sezione ha già avuto modo di chiarire in relazione ad un giudizio con molte similitudini a quello in trattazione e che vedeva coinvolto proprio il BROGLIA (cfr. Sez. II App. sent. n. 41/2020), le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno più volte ribadito che, in fattispecie, non incide il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, comma 4, Cost., che non può estendersi alla gestione dei contributi, attesa la natura eccezionale e derogatoria delle norme di immunità (v. Cass. SS.UU. n. 23257/2014; SS.UU. nn. 8077, 8570 e 8622 del 2015; nn. 6026, 6453, 6454,6455, 6456, 6457, 6458, 6459, 6894, 6895 del 2016; n. 4880 del 2017).

Più in dettaglio, il giudice del riparto, facendo leva sui consolidati approdi della Corte costituzionale (n. 289/97, n. 392/99) circa la diversità di posizione tra i Consigli regionali e le Camere ed il diverso (e minore) livello di

“autonomia” assicurato dall'art. 122 della Costituzione alle funzioni assembleari regionali rispetto alle prerogative di sovranità delle Assemblée Parlamentari, ha escluso con chiarezza che la natura dei gruppi consiliari e dei relativi componenti possa assumere rilievo per negare il sindacato della Corte dei conti, destinato a radicarsi positivamente in funzione della natura delle risorse utilizzate e dello scopo pubblico perseguito.

Come più volte affermato dalle Sezioni centrali d'appello di questa Corte nella materia per cui è causa (v. sentt. Sez. I nn. 457/2015, 78/2017, 122/2017, 531/2017, 91/2018, 93/2018, 95/2018, 103/2018; Sez. II 334/2018, 344/2018, 397/2018, 670/2018, 675/2018, 735/2018, 737/2018, 739/2018, 746/2018, 748/2018, 15/2019, 24/2019, 36/2019, 71/2019, 198/2019, 279/2019, 349/2019, 372/2019; Sez. III nn. 427/2016, 464/2016, 477/2016, 65/2017, 88/2017, 89/2017, 94/2017, 125/2017, 126/2017; Sez. appello Sicilia, nn. 1/2017, 11/2017, 21/2017, 34/2017, 93/2017), è senz'altro conforme a diritto, purché non si sconfini nel “merito” e, quindi, in valutazioni di “opportunità” della singola spesa, accertare la legittimità o meno dell'impiego, anche da parte del singolo consigliere (cfr. Cass. SS.UU. n. 8077/2015), dei contributi pubblici destinati a spese di funzionamento del Gruppo consiliare sotto il profilo della inerenza della spesa con le finalità pubbliche assegnate a tali risorse, verificando, altresì, se asseverando la documentazione o le giustificazioni prodotte, il presidente del Gruppo consiliare – in questo caso coincidente con lo stesso consigliere - abbia causalmente contribuito alla determinazione di un danno. La stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 235/2015, ha ritenuto legittimamente esperibile - purché non si traduca in un sindacato nel "merito" (cioè sulla opportunità discrezionale) delle spese - il

controllo inquirente e giurisdizionale sulla inerenza delle spese al mandato istituzionale, trattandosi di un controllo che “si risolve nella verifica della violazione della normativa sulla contribuzione pubblica ai gruppi consiliari”. E la violazione della normativa di riferimento, a sua volta “integra una species di condotta contra ius, la quale, laddove causativa di danno erariale, costituisce l’oggetto dell’accertamento nel giudizio di responsabilità”.

**2.2.** Il difetto di giurisdizione, poi, è stato dedotto da entrambi gli appellanti in relazione alla contestata falsità delle quietanze di talune spese rendicontate (quietanze di canoni di locazione, per un totale di € 6.05,53).

Quanto alla doglianza formulata dal PATRONE, la constatazione che l’importo riferibile ai documenti ritenuti contraffatti non è stato al medesimo imputato a titolo di danno erariale (essendo stato imputato al solo BROGLIA) induce a dubitare della sussistenza di interesse a proporre l’eccezione.

Tuttavia, l’approfondimento circa l’eventuale ricorrenza di un simile interesse è reso superfluo dall’infondatezza dell’eccezione.

Sicché per esigenze di economia processuale e valorizzando l’esigenza di sinteticità di cui all’art. 5 c.g.c., tenuto conto del fatto che la valutazione di fondatezza dell’eccezione deve comunque essere compiuta con riferimento all’appellante BROGLIA, può essere omesso un simile approfondimento di carattere preliminare, risultando lo stesso sterile e, comunque, non in grado di riverberarsi sul corso del processo.

In continuità con le valutazioni che questa Sezione ha già avuto modo di compiere in relazione ad una vicenda pressoché identica (ancora, sent. 41/2020), è palesemente infondata la censura relativa alla carenza di giurisdizione sotto il profilo della violazione degli artt. 14 e 105 c.g.c.

In realtà, l'art. 14 c.g.c. si limita a confermare la riserva di giurisdizione in favore del giudice ordinario per la "risoluzione dell'incidente di falso", con ciò rinviando all'art. 105 che, appunto, detta la disciplina in materia di "incidente di falso".

Orbene, non solo l'applicazione delle citate disposizioni presuppone la pendenza di un giudizio promosso sulla "querela di falso" di cui agli artt. 221 e ss. c.p.c. (e dunque di un giudizio da instaurare in via principale o incidentale, volto all'accertamento di veridicità di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata, riconosciuta o verificata), ma non è prevista affatto la sospensione automatica del giudizio contabile.

La specifica disciplina dettata dal codice di giustizia contabile, presuppone, infatti, che la parte, nel dedurre la falsità di un documento, debba provare che sia stata già proposta la querela di falso o domandare la fissazione di un termine entro cui possa proporla innanzi al tribunale ordinario competente.

Tale condizione evita ogni uso meramente dilatorio dell'eccezione di falsità, interponendo tra questa e l'effetto sospensivo la valutazione sulla contemporanea o prossima pendenza della querela di falso di competenza esclusiva del tribunale ordinario.

Tant'è che la parte che intende avvalersi dell'effetto sospensivo e deve ancora promuovere la querela di falso deve depositare la prova dell'avvenuta proposizione della querela presso la segreteria della sezione entro trenta giorni dalla scadenza del termine fissato dal giudice; in mancanza, il presidente deve fissare l'udienza di discussione.

Ove ciò non bastasse, il "collegio" pronuncia sulla controversia principale, qualora il giudizio possa essere deciso indipendentemente dal documento del

quale è dedotta la falsità (art. 105, comma 3).

Nel caso di specie, non risulta pendente alcun giudizio di querela di falso, ma esclusivamente il giudizio penale per l'accertamento del reato di peculato per tutte le ipotesi di indebita appropriazione di somme disponibili in ragione dell'ufficio nonché del reato di falsificazione per quattro documenti materialmente contraffatti e alterati.

La pendenza del giudizio penale non rappresenta una condizione ostativa o impeditiva alla proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa, alla luce della giurisprudenza ormai uniforme di questa Corte, affermatasi in sede nomofilattica (SS.RR. n. 5/QM/ 2015 e di recente SS.RR. ordinanze. n. 1-2-4-8-9/2018), anche con riguardo alla sospensione per ragioni di mera opportunità (ordinanze SS.RR. n.1/2017; n.9/2015 e 1/2016, emesse in sede di regolamento), e pienamente condivisa da questa Sezione (ex multis, sentenze nn. 301 e 171 del 2018; nn. 646 e 806 del 2017).

La giurisdizione penale, da un lato, e quella civile per risarcimento dei danni derivante da reato, come quella contabile, dall'altro, sono, infatti, reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono il medesimo fatto materiale (Cass. Sez. Un. 21 maggio 2014 n. 11229).

Il principio trova piena conferma nell'attuale assetto normativo processuale (artt. 106-107 c.g.c., di immediata applicazione ai giudizi in corso, in forza dell'art. 2 delle norme transitorie e abrogazioni contenute nell'allegato 3 del c.g.c.)

In ogni caso, appare corretto l'esito dell'apprezzamento compiuto dal primo giudice, che ha ritenuto la documentazione di spesa, della cui falsità si discute

in sede penale, del tutto inidonea a giustificare l'asserito pertinente esborso alla luce dell'espresso disconoscimento operato dagli apparenti sottoscrittori delle quietanze.

**2.3** La sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, infine, è stata contestata dal BROGLIA in reazione alla affermata falsità di tre documenti versati dalla Procura nelle produzioni da 9 a 10 ("riepilogo spese e funzionamento Gruppo ... ", indicato dall'appellante con la sigla X1; "consegna rendiconto ..", indicato dall'appellante con la sigla X2; "attestazione di conformità dei documenti all' originale", indicato dall'appellante con la sigla X3), in quanto non sarebbero a lui riconducibili le firme apposte in detti documenti.

Nel richiamare le dirimenti considerazioni già esposte circa l'inutilità dell'affermazione di falsità non seguita da coerenti iniziative processuali, non possono essere ignorate due circostanze, evidenziate dal primo giudice: per un verso, detti documenti, firmati anche dal PATRONE, presentavano (per effetto anche della sola sottoscrizione di quest'ultimo) attitudine ad attivare la procedura di rendicontazione; per altro verso, la difesa del BROGLIA non contesta nella loro quantificazione le spese indicate nel riepilogo, anzi fa espresso riferimento alle risultanze numeriche del rendiconto medesimo che era accluso ai documenti contestati.

### ***3. Inammissibilità dell'atto di citazione***

Con il quinto motivo di gravame il BROGLIA ha denunciato l'inammissibilità dell'atto di citazione, affermando di non essere stato messo in condizione di svolgere l'audizione personale per argomentare le deduzioni difensive.

In disparte la constatazione che non è stata esplicitata la rilevanza di tale

circostanza ai fini della decisione impugnata, come imposto dall'art. 190, comma 2, lett. b), c.g.c., non essendo stati rappresentati i ritenuti effetti vizianti sul prodotto decisorio, la doglianza è infondata.

In proposito, è sufficiente richiamare quanto esposto nell'atto di citazione e ribadito nella sentenza impugnata circa le iniziative assunte dalla Procura regionale per porre l'allora invitato nella condizione di essere sentito personalmente.

Nell'evoluzione diacronica degli avvenimenti, infatti, non sono ravvisabili scelte procedurali lesive del diritto di difesa a fronte, peraltro, di pretese difensive incompatibili con le stringenti scadenze temporali imposte all'azione dell'organo requirente.

Dunque, deve escludersi che abbia avuto luogo l'evenienza alla cui ricorrenza l'art. 67, comma 2, ultima parte, c.g.c. è ricollegata l'inammissibilità della citazione.

#### ***4. Nullità dei sequestri istruttori***

Il BROGLIA, con il sesto motivo di gravame, ha riproposto l'eccezione di nullità dei sequestri documentali, che era stata formulata in primo grado sull'assunto che i decreti con i quali la Procura regionale li aveva disposti, in data 25/3/2013 e 16/12/2013, fossero motivati solo in modo apparente e chiesto chiedendo che fosse ordinato lo stralcio dagli atti di causa dei documenti acquisiti attraverso la loro esecuzione.

Invero, come correttamente rilevato dal primo giudice, è del tutto impropria l'evocazione degli artt. 56, comma 1, e 5, comma 1, c.g.c. a parametri di riferimento della modalità di esercizio dell'attività istruttoria del pubblico ministero.

E ciò in quanto il dovere di motivazione dei provvedimenti dell'organo requirente è stato espressamente disciplinato con il c.g.c., entrato in vigore molto dopo (in data 7/10/2016) che sono state delegate le attività istruttorie esitate con il sequestro della documentazione contestata.

D'altra parte, prima del c.g.c., non era previsto che l'investitura di soggetti ausiliari a compiere attività istruttorie avvenisse mediante provvedimenti motivati.

La difesa dell'appellante incidentale, per argomentare la sussistenza di un obbligo di motivazione di tali provvedimenti ha fatto riferimento alla sentenza 104 del 1989.

Tale pronuncia, però, è inconferente in quanto, lungi dal fornire argomenti corroborativi dell'esistenza di un obbligo di motivazione dei provvedimenti riguardanti l'attività istruttoria del pubblico ministero contabile, riguarda un profilo diverso, limitandosi ad escludere che la Procura contabile possa avviare indagini basandosi «*su mere ipotesi*»: nella sostanza, anticipa l'intervento di conformazione dell'attività di quell'organo successivamente realizzato dal legislatore attraverso la specificazione che l'iniziativa istruttoria debba trovare necessario innesco in una notizia specifica e concreta (prima art. 17, comma 30 ter, del d.l. 78/2009, poi art. 51, comma 1, c.g.c.).

In ogni caso, anche laddove si ritenesse che, all'epoca, i provvedimenti riguardanti l'attività istruttoria del pubblico ministero avrebbero dovuto già recare una motivazione, difettava la comminazione della nullità per l'atto che ne fosse sprovvisto.

In via residuale, anche a voler ignorare tutte le considerazioni finora esposte, dirimente è la constatazione che i provvedimenti con i quali la GdF era stata

delegata ad eseguire il sequestro della documentazione utile alle indagini

congruamente motivavano le ragioni delle intraprese iniziative istruttorie.

#### ***4. Extrapetizione - violazione art. 111 Cost., artt. 4 e 101 c.g.c.***

Con il settimo motivo di appello, il BROGLIA ritiene che il primo giudice sia incorso nel vizio di extrapetizione nonché nella violazione dei principi del giusto processo e della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato.

La doglianza è fondata sulle argomentazioni di seguito riportate: *«La lettura dell'atto di citazione rendeva quindi evidente che l'unica condotta contestata dalla Procura regionale all' odierno appellante al fine di configurare l'ipotizzato occultamento doloso del danno era rappresentata dall'appropriazione di taluni importi, in relazione ai quali era stata formulata in sede penale la contestazione del reato di peculato ex art. 314 c.p..*

*Con l'impugnata sentenza (pag. 9) la Sezione Liguria ha affermato che, nella specie, "la non veridicità della documentazione giustificativa impone al Collegio l'affermazione dell'occultamento doloso e l'esclusione della prescrizione" (pag. 43).*

*Sennonché, la Procura Regionale non aveva paventato l'occultamento (anche) in ordine a ulteriori condotte dell'appellante — distinte da quelle oggetto del presunto peculato — che avrebbero dato luogo all'alterazione/contraffazione di taluni documenti».*

Il motivo è macroscopicamente infondato.

In primo luogo, la ricostruzione operata dall'appellante non trova fondamento nel tenore dell'atto di citazione, nel quale sono state analizzate le ricadute delle condotte di contraffazione del BROGLIA sulle fattispecie contestate e sul regime della prescrizione, puntualizzando, fra l'altro (cfr. pagg 56 e ss.), che

«sarà il Giudice contabile a valutare le prove versate in atti da questa Procura sulle condotte di contraffazione del convenuto (...), in quanto i principi di autonomia e non pregiudizialità tra giudizio penale e contabile, nonché il principio ragionevole durata del processo, consentono a detto Giudice uno scrutinio pieno e non condizionato dalla definizione del giudizio penale di tutta la documentazione acquisita al processo contabile, ad opera della Procura contabile ed a seguito delle indagini penali.

Sotto questo profilo, occorre ricordare che la documentazione in discussione si presta ad essere liberamente apprezzata ai sensi dell'art. 95, comma 3 del C.g.c. e che il libero convincimento del Giudice - secondo la giurisprudenza della Corte dei conti che è maturata anteriormente all'entrata in vigore del C.g.c. in applicazione degli artt. 115 e 116 c.p.c. (condensati, con adattamenti, nell'attuale art. 95 del C.g.c.) – si forma sulla base del complesso del patrimonio indiziario acquisito al giudizio, valutato alla stregua dell'art. 2729 c.c. esaminandone gravità, precisione e concordanza, sulla scorta di un'adeguata motivazione, in quanto, per quanto in questa sede interessa, la presunzione semplice si configura come una "...prova completa, alla quale il giudice di merito può attribuire rilevanza esclusiva nella formazione del proprio convincimento, esercitando il potere discrezionale, istituzionalmente demandatogli, di scegliere, fra gli elementi probatori sottoposti al suo esame, quelli ritenuti più idonei a dimostrare i fatti costitutivi della domanda o dell'eccezione (Cass. n.9108 del 2011)"; C. Conti, Sez. App. II, 9 marzo 2016, n.252.

E' chiaro che laddove il Giudice contabile dovesse scrutinare le predette prove presuntive decidendo nel senso auspicato dalla Procura contabile ne

*deriverebbe, per le connesse spese e per il conseguente danno, l'applicabilità del regime della prescrizione della pretesa erariale relativo al doloso occultamento, con conseguente ulteriore spostamento in avanti del regime dell'esordio della prescrizione in forza della decorrenza della prescrizione, quantomeno, dalla data della richiesta di rinvio a giudizio del sig. BROGLIA in sede penale, cioè al 07.02.2017».*

In secondo luogo, è da escludere che la decisione impugnata abbia ecceduto i limiti di quanto prospettato dalla parte attrice, in tal modo compromettendo il diritto di difesa dell'allora convenuto.

E ciò in quanto, la decisione rappresenta il prodotto del libero convincimento del giudice maturato in piena coerenza con le risultanze del corredo documentale di causa

E d'altra parte, il vizio di mancata corrispondenza tra chiesto e pronunciato riguarda soltanto l'ambito oggettivo della pronuncia, e non anche le ragioni di diritto e di fatto assunte a sostegno della decisione. (cfr. Corte cass. sent. 1616/2021), potendo il giudice operare una ricostruzione dei fatti diversa da quella prospettata dalle parti, o rendere una qualificazione giuridica autonoma, con il solo limite di attribuire un bene non richiesto o, comunque, di emettere una statuizione che non trovi corrispondenza nei fatti di causa e che si basi su elementi di fatto non ritualmente acquisiti in giudizio come oggetto del contraddittorio (Cass. ord. 12875 del 15/05/2019, sent. n. 4008 del 23/02/2006, sent. n. 26999 del 07/12/2005).

##### ***5. Sospensione del processo***

Entrambi gli appellanti (il PATRONE con il secondo motivo di appello ed il BROGLIA con il quarto motivo di appello) hanno contestato la mancata

sospensione del giudizio in attesa della definizione di quello penale pendente per i medesimi fatti, tenuto conto del nesso di stretta consequenzialità tra i due processi.

A norma dell'art. 106, comma 1, c.g.c. *«Il giudice ordina la sospensione del processo quando la previa definizione di altra controversia, pendente davanti a sé o ad altro giudice, costituisca, per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato».*

Detta previsione immunizza il processo erariale dall'applicazione dell'art. 295 c.p.c., disposizione pacificamente applicabile, in forza del rinvio contenuto nell'art. 26 del R.D. n. 1038 del 13.8.1933, ai giudizi innanzi alla Corte dei conti, fino all'entrata in vigore del nuovo codice.

La nuova disposizione normativa replica il contenuto precettivo dell'art. 295 c.p.c., peraltro aggiungendo che, ai fini della sospensione del giudizio, la previa definizione di altra controversia pendente davanti a sé o ad altro giudice, costituisca, per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata «ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato».

Condizione per far luogo alla sospensione, pertanto, è la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità tra due processi, in dipendenza del quale la definizione della controversia pregiudicata è subordinata alla previa definizione di quella pregiudicante ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato, sicché, la decisione di quest'ultima è destinata a riverberarsi, in modo automatico e pervasivo, sull'altra.

Secondo l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione,

formatasi sull'art. 295 c.p.c. (tra le tante, ord n. 17235 del 29/07/2014; ord. n. 16844 del 03/10/2012; ord. n. 25272 del 14/12/2010), ma certamente utile parametro di interpretazione dell'art. 106 del c.g.c., nel prevedere la sospensione necessaria del giudizio quando la decisione "dipenda" dalla definizione di altra causa, la norma allude ad un vincolo di stretta ed effettiva consequenzialità fra due emanande statuizioni e, quindi, coerentemente con l'obiettivo di evitare un conflitto di giudicati, non ad un mero collegamento fra diverse statuizioni per l'esistenza di una coincidenza o analogia di riscontri fattuali o di quesiti di diritto da risolvere per la loro adozione, ma ad un collegamento per cui l'altro giudizio (civile, penale o amministrativo), deve, fra l'altro, investire un indispensabile antecedente logico-giuridico, la soluzione del quale pregiudichi in tutto o in parte l'esito della causa da sospendere.

Quindi, la sospensione non si limita ad incidere sullo svolgimento del processo, ma ne orienta la definizione di merito, ponendolo in uno stato di quiescenza, funzionale al recepimento di decisioni assunte in altra sede.

Le SS.RR. di questa Corte hanno costantemente sottolineato (da ultimo cfr. ord. 9/2018/ORD/RCS) che «non è possibile identificare nel giudizio penale, ancorché inerente all'accertamento in ordine agli stessi fatti oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa, una causa pregiudiziale che imponga la sospensione del secondo processo a norma dell'art. 106 c.g.c., atteso che la controversia penale non è pregiudiziale in senso tecnico, non costituendo l'antecedente da cui dipende la definizione del giudizio contabile.

Va pertanto esclusa l'identificazione di un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra i rispettivi accertamenti, stante il principio di separazione che

impone l'autonoma definizione delle rispettive questioni; viene in rilievo, allora, un nesso o una connessione tra di esse di carattere puramente logico, rivelata dall'incidenza dell'accertamento su fatti di analoga consistenza materiale, che non consente, tuttavia, per questa sola ragione, il temporaneo arresto del processo, poiché il giudice deve ugualmente procedere e pervenire ad una pronuncia di merito sulla fondatezza della pretesa fatta valere.

L'intersezione tra i due ambiti di giudizio sul piano dell'accertamento dei fatti rilevanti e determinativi delle distinte responsabilità, in sintesi, esprime la relatività di ciascuna pronuncia con riguardo alle rispettive attribuzioni giurisdizionali, poiché il legislatore non ha attribuito rilevanza al pericolo di contrasto pratico di giudicati, se non nei limiti e nella misura in cui ha previsto l'efficacia della sentenza penale irrevocabile negli altri giudizi (cfr. artt. 651 e ss. c.p.p.). In altri termini, posto che (...), l'art. 106 prevede la sospensione del processo quando sopra una questione pregiudiziale egli o altro giudice è tenuto a decidere con efficacia di giudicato, una volta escluso che la legge e la volontà delle parti impongano un accertamento incidentale con efficacia di giudicato in ordine all'antecedente logico costituito dalla questione penale (causa pregiudiziale), ne consegue che il giudice contabile può e deve procedere all'accertamento autonomo del rapporto, poiché la cognizione della questione forma oggetto immediato del giudizio di merito a lui devoluto».

Nel caso di specie, il giudizio contabile involge valutazioni sulla condotta degli odierni appellanti, che afferiscono alla responsabilità per il danno erariale prodotto nell'esercizio delle funzioni istituzionali.

Dette valutazioni non sono connesse da alcun vincolo di pregiudizialità necessaria con l'esito del giudizio penale a loro carico e, pertanto, non si

ravvisano ragioni per sospendere il processo in attesa della definizione di quello in corso di celebrazione innanzi al giudice penale.

#### **6. Prescrizione**

Entrambi gli appellanti (il PATRONE con il terzo motivo di appello ed il BROGLIA con l'ottavo ed il nono motivo di appello) hanno contestato il rigetto dell'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale, ritenendo che fosse stato impropriamente riconosciuto valore interruttivo alla costituzione in mora operata dalla Procura regionale.

Secondo gli appellanti, nel dicembre 2013, l'organo requirente non era legittimato ad intraprendere una simile iniziativa, in sostituzione dell'amministrazione danneggiata.

Inoltre, ad opinione del BROGLIA, l'atto notificato dalla Procura, comunque, difettava dei requisiti strutturali per essere qualificato come atto di messa in mora, mentre, secondo il PATRONE, l'effetto interruttivo non poteva estendersi oltre l'importo indicato nell'atto (€ 27.978,28).

Nessuna delle critiche proposte è fondata.

Il pubblico ministero, anche prima dell'emanazione del c.g.c., era abilitato a costituire in mora i presunti responsabili di un danno erariale, oltre che con l'invito a dedurre (cfr. sent. n. 14/2000/QM del 20 dicembre 2000, in cui è stato, affermato, fra l'altro, che «(..) l'invito a dedurre (..) laddove dotato di tutti gli elementi idonei al fine, può validamente costituire in mora il destinatario ai sensi degli artt. 1219 e 2943 c.c.»; orientamento sostanzialmente ribadito dalle medesime Sezioni Riunite nelle successive sentenze n. 6/2003/QM del 20 marzo 2003, n. 1/2004/QM del 27 gennaio 2004 e n. 4/2007/QM del 18/7/2007), anche con atti diversi.

A tanto deve pervenirsi considerando, in linea con il condivisibile orientamento espresso dalle SS.RR. di questa Corte con la citata sentenza n. 14/2000/QM, che il PM contabile, organo *«agente nell'interesse dell'ordinamento, (con) una valenza “mediatamente” finalizzata alla tutela patrimoniale della specifica Amministrazione, identificata come centro di imputazione del ristoro azionabile in sede giudiziaria»*, è provvisto, in base alle particolari regole che disciplinano la materia della contabilità pubblica, di *«una legittimazione generale alla tutela della finanza pubblica mediante il conferimento dello jus postulandi nell'ipotesi di responsabilità patrimoniale di soggetti legati da rapporto di servizio con la P.A. per danni arrecati a quest'ultima nell'esercizio o in relazione all'esercizio delle funzioni ad essi affidati»*.

A ciò consegue la possibilità, per lo stesso, di porre in essere atti di costituzione in mora, la cui negazione *«significherebbe non solo menomarne i poteri al di sotto di quanto invece riconosciuto al difensore di un privato cittadino, ma, addirittura, precludergli l'attivazione di tutti quegli strumenti extra-processuali che potrebbero, senza l'ulteriore ricorso al Giudice, consentire uno spontaneo ristoro della lesione subita, con conseguenze abnormi e di scarsa effettività in ordine alla tutela patrimoniale affidata al pubblico ministero contabile»*.

Peraltro, tale architettura è stata pienamente ribadita nella previsione di cui all'art. 66, comma 1, c.g.c., rubricata *“Atti interruttivi della prescrizione”*, laddove è previsto che *«Con l'invito a dedurre ai sensi dell'articolo 67, comma 8, ovvero con formale atto di costituzione in mora ai sensi degli articoli 1219 e 2943 del codice civile, il termine quinquennale di prescrizione può essere*

*interrotto (...)*».

Sebbene tale disposizione, per ragioni temporali, non sia utilmente invocabile per la soluzione del caso in esame, comunque, avendo un contenuto ricognitivo e rafforzativo della soluzione interpretativa preesistente alla sua entrata in vigore, rappresenta un indicatore particolarmente significativo.

Essa, infatti, non si limita a affermare la sussistenza di una (peraltro scontata) facoltà dell'amministrazione danneggiata di costituire in mora il presunto danneggiante, ma ribadisce che una simile iniziativa può essere intrapresa dal pubblico ministero contabile o con l'invito a dedurre o con altro atto ai sensi degli artt. 1219 e 2943 cc.

In ogni caso, non può essere ignorato che il PM, indipendentemente dal plesso presso il quale svolge le funzioni, è organo che, fra l'altro, *«veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato (...) Ha pure azione diretta per fare eseguire ed osservare le leggi (...) che interessano i diritti dello Stato (...)*» (art. 73 r.d. 30/1/1941, n. 12).

Dunque, per la peculiare missione istituzionale che è chiamato a svolgere, al PM contabile non può essere precluso il ricorso a quei presidi ordinamentali strumentali al buon esito delle funzioni intestatigli: essendo chiamato a promuovere le azioni di responsabilità non può, cioè, essergli negata la legittimazione a farsi promotore di un'iniziativa che, evitando il protrarsi dell'inerzia nell'esercizio del diritto al risarcimento nelle more di completamento degli approfondimenti istruttori di rito, sia propedeutica al fisiologico corso della promovenda azione di responsabilità.

D'altra parte, nei pochi casi in cui una simile legittimazione è stata

disconosciuta (più di recente, cfr. Sez. I App, sent. n. 198/2018), è stato sostenuto che difetterebbe «*nel nostro ordinamento un'attribuzione generale, ex lege alla stessa (Procura erariale) di interrompere il termine prescrizione*». Tassativi, infatti, sarebbero i casi di sostituzione al titolare del diritto.

Detto orientamento sembra ritenere condizionante la previsione di un'investitura a procedere all'interruzione della prescrizione mediante atto di costituzione in mora. Tuttavia, questa prospettiva di indagine non considera il consolidato indirizzo della Corte di cassazione, secondo il quale, partendo dal pacifico assunto che la costituzione in mora ha natura di mero atto giuridico non negoziale, l'atto interruttivo della prescrizione può provenire sia dal titolare del diritto che da soggetto che abbia agito nella qualità di rappresentante o mandatario del titolare del diritto, in forza di un potere genericamente o specificamente abilitante (sentt. n. 8711 del 16/08/1993; n. 10090 del 12/10/1998; n. 12161 del 14/09/2000; n. 5821 del 22/04/2002).

Perciò, l'idoneità interruttiva dell'atto non è vincolata alla riconducibilità dell'iniziativa al titolare del diritto di credito, potendo quest'ultima provenire anche da altro soggetto abilitato a porla in essere, siccome in grado di manifestare la chiara volontà di conseguire il soddisfacimento del diritto inattuato.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, non sembra seriamente dubitabile che il PM contabile sia provvisto di una simile legittimazione.

In definitiva, la costituzione in mora può essere compiuta dal PM contabile, oltre che con l'invito a dedurre provvisto di tutti gli elementi idonei al fine, anche con ogni altro atto che abbia le connotazioni previste dall'art. 1219,

comma 1, c.c. e, cioè, con un qualsiasi atto con il quale venga manifestata chiaramente al (presunto) responsabile la volontà di ottenere il risarcimento del danno; con la conseguenza che dalla costituzione in mora in tal modo realizzata consegue l'effetto della interruzione della prescrizione, secondo la previsione generale recata dall'art. 2943, ultimo comma, c.c. (cfr. Sez. II App., sent. n. 660/2015).

Tale facoltà, poi, contrariamente a quanto sostenuto dal BROGLIA, è stata ritualmente esercitata attraverso un atto che, sotto il profilo del contenuto, era indubbiamente qualificabile come messa in mora e, perciò valutabile ex art. 2943, comma 4, c.c., contenendo l'esplicitazione della pretesa e manifestando l'inequivocabile volontà del soggetto cui la cura del pertinente credito è istituzionalmente affidata di far valere il diritto al risarcimento nei confronti del soggetto passivo.

Infine, deve essere rilevato il totale difetto di interesse del PATRONE ad ottenere una pronuncia sulla doglianza riguardante l'intervenuta prescrizione quantomeno per la parte eccedente l'importo di € 27.978,28, considerato che tale ulteriore porzione è stata imputata solitariamente al BROGLIA.

#### ***7. Reiezione delle istanze istruttorie***

Gli appellanti (il PATRONE con l'undicesimo motivo di appello ed il BROGLIA con il nono motivo di appello) hanno censurato la mancata ammissione delle richieste testimonianze, siccome lesiva del diritto alla prova. L'auspicata richiesta di integrazione probatoria non può trovare accoglimento.

In proposito è sufficiente considerare che i profili della vicenda asseritamente bisognevoli di integrazione istruttoria, in realtà, hanno puntuale e completo riscontro nel materiale documentale versato in atti e gli elementi di giudizio

che il compendio documentale offre non necessitano di ulteriori riscontri.

Inoltre, non può essere ignorato il principio (ripetutamente affermato da questa Sezione, cfr. tra le tante sentenza n. 397/2018) della sussistenza in capo al percettore dell'onere di provare, già in sede amministrativa (stante le disposizioni regolamentari in tal senso), non solo l'*an* della spesa sostenuta, ma anche il *quomodo* della stessa in termini di rispondenza della causale dell'esborso alle finalità connesse al mandato consiliare.

Ed invero, in disparte quanto a tal fine espressamente imposto dalla normativa regionale di riferimento, risponde a principi consolidati e immanenti nell'ordinamento, che "ogni beneficiario di un contributo pubblico vincolato ad una specifica destinazione è assoggettato all'obbligo di "dar conto" del relativo impiego, dimostrando di aver utilizzato le risorse della collettività in modo coerente con le finalità che hanno costituito la causa dell'erogazione".

Ne discende che la dimostrazione puntuale e coeva, già all'atto della richiesta di rimborso, della rispondenza dell'attività di spesa alle finalità proprie del contributo erogato, costituisce il presupposto indispensabile per la liceità della stessa. In tal senso, infatti, si è già pronunciata la giurisprudenza d'appello di questa Corte in fattispecie sovrapponibile (III Sez. n. 89/2017).

## **8. MERITO**

### ***8.1 Nesso causale:***

Entrambi gli appellanti (il PATRONE con il quarto motivo di appello ed il BROGLIA con il decimo motivo di appello ed entrambi con le ulteriori memorie depositate in prossimità dell'udienza di trattazione) hanno dedotto l'assenza del nesso eziologico, ritenendo che il danno sia, esclusivamente o almeno prevalentemente, riconducibile alla Commissione rendiconto che non

avrebbe esercitato la verifica sull'inerenza delle spese che le competeva, in base al disposto dell'art. 4 bis, comma 4, della l.r. 38/1990, nella formulazione vigente fino alle modifiche apportate con la l.r. 6/8/2009, n. 33.

La singolare argomentazione tenta di ribaltare la responsabilità per l'indebito impiego della provvista finanziaria pubblica a destinazione vincolata da chi quell'utilizzo ha posto in essere a chi, non vigilando con la dovuta solerzia sul modo in cui il denaro è stato in concreto speso, non si sarebbe attivato per il recupero tempestivo delle somme.

Tale ricostruzione è manifestamente infondata.

In primo luogo, occorre considerare che l'intervento della Commissione deputata al controllo sul rendiconto del gruppo consiliare si colloca in un segmento temporale necessariamente posteriore a quello nel quale le spese illegittime erano state effettuate e rendicontate e, dunque, dopo che la fattispecie della responsabilità amministrativa si era perfezionata.

Un'eventuale censurabile attivazione dei presidi di controllo non avrebbe comunque potuto concorrere a cagionare un danno che si era già prodotto.

In definitiva, deve ritenersi esclusa la sussistenza di un apporto dell'organo di controllo, dotato di efficienza causale tale da innestarsi nella sequenza degli eventi e marginalizzare il comportamento degli autori al punto da determinare l'interruzione dell'originario rapporto etiologico.

D'altra parte, una simile attitudine dell'inefficiente esercizio dei controlli sui rendiconti è stata reiteratamente esclusa dalla giurisprudenza di questa Corte che ha avuto modo di chiarire (cfr. Sez. II App. sent. 46 del 2020, sentt. 507-506-372-349-342-315-90-71-70-6714 del 2019, sentt. 777-749-748-746-626-622 del 2018) che il controllo dell'Ufficio di Presidenza è un controllo ex post

che rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo, non essendo idoneo a tramutare una spesa illegittima o illecita in legittima e lecita.

Peraltro, una volta riscontrate eventuali irregolarità è di tutta evidenza che le misure che andavano dalla sospensione dell'erogazione del contributo nel caso di omessa rendicontazione, al recupero mediante trattenuta di quanto illegittimamente speso, avrebbero potuto essere adottate dall'Ufficio di Presidenza solo sui fondi dovuti per l'anno successivo a quello in cui si erano verificate le irregolarità.

In definitiva, la condotta imputabile al consigliere regionale ed al capogruppo, già idonea di per sé a produrre un danno concreto e attuale, non è sterilizzata dal concorrente e, addirittura, preteso assorbente apporto causale ricollegabile ad un ipotetico carente esercizio delle prerogative di controllo intestate ad organi del Consiglio regionale.

In secondo luogo, difettavano in capo alla Commissione, al momento di esercizio delle verifiche di pertinenza, poteri di controllo dell'inerenza delle spese rispetto ai fini istituzionali.

Ed infatti, l'art. 4 bis della l.r. 38/1990 prevedeva, all'epoca della presentazione (30/3/2009), che il rendiconto delle spese dovesse essere approvato dall'Ufficio di Presidenza previa verifica di un'apposita Commissione consiliare.

Detta Commissione, in quel frangente temporale, era deputata, oltre che ad *«attesta(re) l'esistenza di documentazione probatoria in merito all'ammontare delle spese di funzionamento e delle spese per il personale»*, a *«verifica(re) altresì le indicazioni di cui all'art. 4»*, cioè ad accertare che le spese fossero

sono destinate agli impieghi consentiti («a) le spese per l'acquisto di libri e riviste;

b) le spese per lo svolgimento di attività funzionalmente collegate ai lavori di Consiglio e alle iniziative dei Gruppi o comunque connesse all'attività dei Consiglieri regionali;

c) le spese per eventuali consulenze;

d) le spese postali, telefoniche e di cancelleria non coperte dalla dotazione di servizio (...);

e) le spese per il personale e per l'attività dei Consiglieri (...);

f) le spese di rappresentanza e quelle collegate allo svolgimento del mandato popolare;

g) le spese, secondo le destinazioni di cui alle lettere a), b), c), d), e) ed f), per il supporto delle attività delle Segreterie politiche e particolari dei componenti del Gruppo eventualmente facenti parte dell'Ufficio di Presidenza».

Senonché, l'art. 3, comma 2, della l.r. 6/8/2009, n. 33, pubblicata nel B.U. Liguria del 12/8/2009, ha apportato una significativa modifica al comma 5 dell'articolo 4-bis della l.r. n. 38/1990 prevedendo che «le parole “verificando altresì le indicazioni di cui all'articolo 4” sono soppresse».

Al momento del compimento delle attività di controllo, avvenuto in data 13/9/2011, la Commissione era, perciò, sprovvista del potere di verificare l'inerenza delle spese rendicontate agli scopi espressamente contemplati dalla legge regionale, dovendosi limitare a verificare la documentazione relativa alle spese e la corrispondenza dei relativi importi con le risultanze del rendiconto.

Conseguentemente, nessun coinvolgimento della stessa è ipotizzabile nella causazione del danno per il quale v'è causa.

### ***8.2 Insussistenza del danno erariale***

Entrambi gli appellanti (il PATRONE con il quinto motivo di appello ed il BROGLIA con l'undicesimo motivo di appello) hanno contestato, con argomentazioni nella sostanza sovrapponibili, l'esistenza del danno erariale.

Per un verso, hanno rilevato che l'ampio lasso di tempo intercorso aveva reso estremamente difficoltosa la ricostruzione delle spese contestate.

Per altro verso, hanno affermato che la disciplina dell'epoca non richiedeva una rendicontazione più dettagliata delle spese a giustificazione dell'inerenza rispetto agli scopi istituzionali perseguiti.

Nessuno dei profili dedotti appare condivisibile.

Sul primo aspetto, la mancanza di prossimità temporale tra i fatti e la celebrazione del giudizio potrebbe assumere rilevanza solo nella prospettiva della prescrizione. Per quanto in precedenza argomentato, è da escludere che il fluire del tempo abbia generato effetti pregiudizievoli, ostacolando e impedendo l'accertamento delle contestate responsabilità.

Sul secondo aspetto, occorre considerare che gli appellanti, in realtà, non hanno motivatamente contestato l'obiettivo rilievo che assume la completa specificazione delle circostanze riguardanti l'impiego della provvista assicurata al Gruppo dal Consiglio regionale (indicazione del beneficiario, esplicitazione della ragione istituzionale a soddisfacimento della quale la spesa è eseguita e, più in generale sussistenza di elementi documentali idonei a fornire la giustificazione della spesa).

Al riguardo, occorre prioritariamente evidenziare che la legge regionale

19/12/1990, n. 38, rubricata “Testo unico delle norme in materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai Gruppi consiliari”, nella formulazione vigente all’epoca dei fatti, prevedeva l’erogazione di un contributo (art. 2) «Per il funzionamento, per le iniziative politiche e per le attività collegate ai lavori del Consiglio».

Detto contributo aveva una finalizzazione predeterminata: infatti, era stabilito (art. 4, comma 3) che potesse essere destinato «in particolare (...) a: a) le spese per l'acquisto di libri e riviste; b) le spese per lo svolgimento di attività funzionalmente collegate ai lavori di Consiglio e alle iniziative dei Gruppi o comunque connesse all'attività dei Consiglieri regionali; c) le spese per eventuali consulenze; d) le spese postali, telefoniche e di cancelleria non coperte dalla dotazione di servizio (...); e) le spese per il personale e per l'attività dei Consiglieri (...) f) le spese di rappresentanza e quelle collegate allo svolgimento del mandato popolare; g) le spese, secondo le destinazioni di cui alle lettere a), b), c), d), e) ed f), per il supporto delle attività delle Segreterie politiche e particolari dei componenti del Gruppo eventualmente facenti parte dell'Ufficio di Presidenza».

I fondi erogati ai Gruppi consiliari, quindi, avevano (e continuano ad avere anche dopo le modifiche apportate dalla l.r. 20/12/2012, n. 48, per adeguare l'ordinamento regionale alle previsioni del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174) natura di contributi funzionali alla realizzazione di obiettivi di natura pubblica, siccome volti ad agevolare l’esercizio delle funzioni connesse al mandato elettivo.

Come più volte affermato da questa Corte in vicende sovrapponibili a quelle per le quali v’è causa, (App. I Sez. sentt. nn. 457/2015, 78/2017, 122/2017,

531/2017, 91/2018, 93/2018, 95/2018, 103/2018; App. III Sez. sentt. nn.

427/2016, 464/2016, 477/2016, 65/2017, 88/2017, 89/2017,

94/2017,125/2017, 126/2017; App. Sicilia, sentt. nn. 1/2017, 11/2017,

21/2017, 34/2017, 93/2017), è senz'altro conforme a diritto, purché non si

sconfini nel "merito" e quindi in valutazioni di "opportunità" della singola

spesa, accertare la legittimità o meno dell'impiego, anche da parte del singolo

consigliere (cfr. Corte di cass. SS.UU. n. 8077/2015), dei contributi pubblici

destinati a spese di funzionamento del Gruppo consiliare sotto il profilo della

inerenza della spesa con le finalità pubbliche assegnate a tali risorse.

La stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 235/2015, ha ritenuto

legittimamente esperibile -purché non si traduca in un sindacato nel "merito"

(cioè sulla opportunità discrezionale) delle spese - il controllo inquirente e

giurisdizionale sulla inerenza delle spese al mandato istituzionale, trattandosi

di un controllo che "(...) si risolve nella verifica della violazione della

normativa sulla contribuzione pubblica ai gruppi consiliari". E la violazione

della normativa di riferimento, a sua volta "(...) integra una species di

condotta contra ius, la quale, laddove causativa di danno erariale, costituisce

l'oggetto dell'accertamento nel giudizio di responsabilità"

L'impugnata sentenza non ha operato alcuna valutazione in termini di

opportunità delle spese sostenute e rimborsate, limitandosi ad un mero

riscontro di legittimità delle stesse rispetto alle prescrizioni disciplinanti la

materia (v. Corte cost. n. 235/2015) che fungono da parametro concreto per la

verifica di inerenza.

Nella valutazione di inerenza, inoltre, non è sufficiente verificare se la spesa

sia astrattamente sussumibile in una delle tipologie prese in considerazione

dalla disciplina di settore. Occorre, invece, che, oltre ad essere tipologicamente ascrivibile ad un impiego coerente con le tipiche finalità in vista delle quali il contributo è stato erogato, manifesti in concreto questa coerenza.

Va da sé, peraltro, che laddove la spesa, pur astrattamente ammissibile, non è posta in documentata relazione con l'evento corrispondente alla funzione demandata al gruppo consiliare e, per esso, al singolo consigliere, la stessa non è giustificata e non può essere considerata legittima e, perciò, rimborsabile.

In altri termini, tenuto conto del quadro normativo complessivo di riferimento, non qualunque esborso è da ritenersi lecito e rimborsabile ai sensi della legge regionale per effetto della mera giustificazione della spesa con riguardo all'espletamento del mandato consiliare ed allo svolgimento dell'attività politica connessa.

L'astratta riconducibilità delle spese sostenute dal Consigliere alle categorie previste, cioè, non vale, di per sé, ad escludere che la spesa possa essere non inerente all'attività del Gruppo o, comunque, non rispondente ai parametri innanzi detti, sintetizzabili nel principio di ragionevolezza della spesa.

Sicché, ciascuna spesa, anche se in astratto riconducibile alle categorie individuate, dovrà essere singolarmente ed in concreto valutata, al fine di verificarne inerenza e ragionevolezza.

Ciò è piana applicazione del principio generale in base al quale chi gestisce denaro altrui, in fattispecie denaro pubblico erogato con vincolo legislativo di destinazione, deve dare dimostrazione del legittimo esito del denaro ricevuto, con obbligo di restituzione qualora non documenti il concreto utilizzo dello

stesso, ovvero documenti un utilizzo non conforme con il vincolo di destinazione dei fondi.

L' inadeguatezza dell'attività di rendicontazione ha precluso la valutazione di inerenza delle spese alle finalità istituzionali e, quindi, reso illegittime e dannose le spese risultate prive di qualsiasi documentato riferimento alle esigenze del gruppo consiliare.

Rimane, del resto, fermo il principio (affermato da questa Sezione con sentenza n. 397/2018) della sussistenza in capo al percettore dell'onere di provare, già in sede amministrativa (stante le disposizioni regolamentari in tal senso), non solo l'an della spesa sostenuta, ma anche il quomodo della stessa in termini di rispondenza della causale dell'esborso alle finalità connesse al mandato consiliare.

Ed invero, in disparte quanto a tal fine espressamente imposto dalla normativa regionale di riferimento, risponde a principi consolidati e immanenti nell'ordinamento, che "ogni beneficiario di un contributo pubblico vincolato ad una specifica destinazione è assoggettato all'obbligo di "dar conto" del relativo impiego, dimostrando di aver utilizzato le risorse della collettività in modo coerente con le finalità che hanno costituito la causa dell'erogazione".

Ne discende che "la dimostrazione puntuale e coeva, già all'atto della richiesta di rimborso, della rispondenza dell'attività di spesa alle finalità proprie del contributo erogato, costituisce il presupposto indispensabile per la liceità della stessa". In tal senso, infatti, si è già pronunciata la giurisprudenza d'appello di questa Corte in fattispecie sovrapponibile (III Sez. n. 89/2017).

### ***8.3 Elemento soggettivo***

Entrambi gli appellanti (il PATRONE con il settimo motivo di appello ed il

BROGLIA con il tredicesimo motivo di appello) hanno contestato la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo, sottolineando anche che il loro agire era in linea con le indicazioni operative fornite dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

In via preliminare, occorre considerare che, nella vicenda in esame, ai fini della configurabilità del dolo non è indispensabile l'intenzionale procacciamento dell'arricchimento personale (pure ricorrente per talune spese macroscopicamente incoerenti come le spese effettuate presso una pescheria, presso un rivenditore di salumi e formaggi, presso un rivenditore specializzato nella commercializzazione di pollami, conigli e selvaggina, presso una macelleria, un pastificio o presso una parafarmacia per l'acquisto di un prodotto anticellulite), ma è sufficiente la percepibilità, in termini obiettivi ed agevoli, del non collimare di numerose spese rispetto al fine istituzionale per agevolare il quale la provvista finanziaria era stata erogata.

Nelle spese contestate la mancanza di inerenza era certamente rilevabile da parte degli odierni appellanti, anche tenuto conto dell'alto ruolo dai medesimi ricoperto in virtù del mandato elettivo.

D'altra parte, molti degli esborsi pur stando nell'alveo del politicamente rilevante, esulano dallo istituzionalmente necessario per il funzionamento del Gruppo.

Ma la comunanza di intenti politici tra l'organizzazione partitica e la sua costola strutturata nel contesto dell'assemblea non può giustificare il disinvolto impiego di risorse della seconda per scopi propri della prima.

Quelle risorse, rivenienti dalla fiscalità di massa, hanno un vincolo di finalizzazione ineludibile e non possono che essere impiegate per le necessità

di funzionamento degli organismi associativi creati nell'ambito dell'istituzione deputata a svolgere la funzione legislativa.

In tali necessità, secondo il parametro della stretta inerenza - che costituisce la bussola di orientamento per distinguere ciò che è legittimamente finanziabile con la provvista erogata dal Consiglio regionale e cosa invece deve ricadere sul partito di riferimento - non possono ricomprendersi le iniziative solo astrattamente politiche.

#### ***8.4. Singole spese***

Con riferimento alle contestazioni riguardanti le singole spese (formulate dal PATRONE nel sesto motivo d'appello e dal BROGLIA nel dodicesimo motivo d'appello), può prescindersi dal compiere il minuzioso esame delle stesse.

E ciò in ragione del fatto che l'analisi compiuta dal primo giudice, ovviamente valutata alla luce delle contestazioni formulate negli appelli (che, in realtà, replicano, nella sostanza, doglianze già formulate nel precedente grado di giudizio e, come tali, pienamente metabolizzate nella motivazione della decisione impugnata), risulta immune da censure, integralmente condivisibile e, perciò, da confermare integralmente.

Al riguardo, non può essere ignorato che il codice della giustizia contabile ha imposto un canone di sinteticità per ogni prodotto degli attori del processo (art. 5).

La tecnica redazionale improntata al canone della sinteticità è imposta anche al giudice, i cui atti sono espressamente contemplati come soggetti all'indicato principio generale.

Inoltre, l'esigenza di sinteticità è ribadita, al fine di sottolineare l'imperatività

del principio, con riferimento alla motivazione della sentenza (art. 17, comma 1 c.g.c.) che deve consistere nella «concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di diritto su cui la decisione è fondata».

Ebbene, la scelta legislativa di modellare l'architettura della motivazione sul canone della sinteticità esclude che, allorquando i profili di gravame rappresentino la riproposizione di contestazioni già introdotte a contrasto della prospettazione elaborata nell'atto di citazione, possa farsi luogo al convogliamento nella decisione di secondo grado di tutto il condivisibile percorso argomentativo meticolosamente svolto dal primo giudice.

In definitiva, laddove i motivi di appello non appaiano in grado di condurre ad un apprezzamento dei fatti diverso da quello compiuto dalla Corte territoriale, sarebbe sommamente incoerente con il più volte menzionato precetto della sinteticità una motivazione che replicasse il condiviso percorso argomentativo, contenuto nella decisione impugnata, che ha condotto alle statuizioni di condanna.

D'altra parte, la piena conformità ai principi del processo civile (indubbiamente non dissimili da quello contabile, anche avuto riguardo alla previsione di cui all'art. 7, comma 2, c.g.c.) della descritta architettura della motivazione è pacificamente riconosciuta dalla Corte di cassazione (cfr. ord. n. 28139 del 5/11/2018; sent. n. 21037 del 23/8/2018; sent. n. 14786 del 19/7/2016; sent. n. 3636 del 16/2/2007).

#### **9. Mancato esercizio del potere riduttivo;**

Entrambi gli appellanti (il PATRONE con l'ottavo motivo di appello ed il BROGLIA con il quattordicesimo motivo di appello) hanno manifestato dissenso per il mancato esercizio del potere riduttivo, ancorché espressamente

invocato.

Sul punto deve, prioritariamente, ribadirsi che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte (a partire da SS.RR. sent. n. 563 del 22 dicembre 1987; più di recente, di questa Sez sent. 352/2019), il mancato ricorso all'applicazione dello stesso non comporta alcun obbligo di motivazione, sussistente nel solo caso in cui se ne faccia uso.

La riduzione dell'addebito, infatti, è un istituto settoriale riconducibile al genere degli strumenti processuali, destinati ad operare nei plessi giudiziari dove la decisione del giudice è caratterizzata, quantomeno in parte, da una componente sanzionatoria attraverso i quali il giudice modula la condanna tenendo conto delle peculiarità della vicenda sottoposta ad esame («valutate le singole responsabilità» è la formula utilizzata nell'art. 52, comma 2, del r.d. 12/7/1934, n. 1214) .

Il ricorso a tale potere non sfugge all'obbligo di motivazione di cui agli artt. 5, comma 1, 39, comma 1, lett. d, c.g.c. e all'art. 17 delle norme di attuazione del medesimo c.g.c..

Ove, invece, benché sollecitato a farne applicazione, il giudice ritenga insussistenti le condizioni per procedere ad un contenimento dell'onere risarcitorio, non è tenuto ad esplicitare le ragioni del convincimento potendo le stesse risultare in modo implicito dalla mancata riduzione dell'addebito.

D'altra parte, sebbene il principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato (alla cui operatività nel processo contabile non osta la mancata menzione, nell'art. 7 c.g.c., della norma che lo prevede - l'art. 112 c.p.c. -, trattandosi di principio immanente, quale corollario del "principio della domanda" di cui all'art. 99 c.p.c., norma oggetto di esplicito rinvio da parte

SENT. 57/2021

del secondo comma del citato art. 7 c.g.c.), che abbraccia ogni richiesta delle parti diretta ad ottenere l'attuazione in concreto di una volontà di legge che garantisca un bene all'attore o al convenuto e, in genere, ogni istanza che abbia un contenuto concreto formulato in conclusione specifica (Cass. ord. n. 28308 del 27/11/2017 e n. 18797 del 16/07/2018), richieda pertinenti pronunce di accoglimento o di rigetto, non può essere trascurato che il principio di sinteticità imponga un bilanciamento tra analiticità e concisione.

In ogni caso, nella vicenda in esame, attesa la natura dolosa delle condotte, in ogni caso, non avrebbe potuto farsi luogo all'auspicata riduzione dell'addebito.

#### **10. Conclusioni**

Conclusivamente, gli appelli devono essere rigettati e, per l'effetto, integralmente confermata la sentenza impugnata.

Le spese, a beneficio dello Stato, seguono la soccombenza e sono poste a carico degli appellanti, con onere ripartito in egual porzione, nella misura indicata in dispositivo.

#### **PQM**

#### **la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello**

definitivamente pronunciando, previa riunione degli appelli iscritti al n. 54900 del registro di segreteria, li rigetta.

Le spese, a beneficio dello Stato, sono poste a carico degli appellanti soccombenti, con onere ripartito in egual porzione, nella misura di € 304,00 (TRECENTOQUATTRO/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 4 febbraio 2021.

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**Dott. Roberto Rizzi**

**Dott. Andrea Lupi**

**f.to digitalmente**

**f.to digitalmente**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il

**22 FEB 2021**

**IL DIRIGENTE**

Dott. Sabina Rago

f.to digitalmente