



SENT. 193/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Tammaro MAIELLO

Presidente

Quirino LORELLI

Consigliere relatore

Giuseppina MIGNEMI

Consigliere

Maria Rita MICCI

Consigliere

Carola CORRADO

Primo referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello, in materia di responsabilità, iscritto al n.

**59159** del registro di segreteria, proposto da

**BROGLIA Fabio** (c.f. BRGFBA57C14L219G), nato a Torino il 14

marzo 1957 e residente in Casale Monferrato (AL), Via

Provvidenza n. 10, rappresentato e difeso dall'avv. Glauco

Stagnaro (c.f. STGGLC75P19C621U), con studio in Genova, via

Corsica n.2, con elezione di domicilio digitale (ex art. 28, comma

2, c.g.c.) presso il suo indirizzo p.e.c.

([glauco.stagnaro@ordineavvgenova.it](mailto:glauco.stagnaro@ordineavvgenova.it)),

- **appellante**-

contro

Procura Generale presso la Corte dei conti;

Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale della  
Corte dei conti per la Liguria;

**- appellati -**

avverso e per la riforma

della sentenza della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti  
per la Regione Liguria, n. 93/2021 del 27.5.2021, notificata il  
31.5.2021;

**Visto** l'atto d'appello;

**Visti** gli atti e i documenti tutti di causa;

**Uditi** all'udienza del 26 giugno 2024, svolta con l'assistenza del  
segretario Dr.ssa Lucia Pellegrino, il relatore, Cons. Quirino  
Lorelli, l'avv.to G. Stagnaro per l'appellante ed il V.P.G. Luigi  
D'Angelo

**F A T T O**

**1.** Con atto di appello, depositato il 4/8/2021, il sig. Fabio  
Broglia, rappresentato e difeso dall'avv. G. Stagnaro, impugna la  
sentenza della Sezione giurisdizionale per la Liguria della Corte  
dei conti, n.93/2021, depositata in data 27/5/2021 e notificata il  
31/5/2021, con la quale in parziale accoglimento della domanda  
attrice ed a titolo di dolo, lo stesso è stato condannato al  
pagamento in favore della Regione Liguria di € 48.435,38, oltre  
alla rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT, a  
decorrere dal 31.01.2010 fino al deposito della presente sentenza  
ed interessi legali dal deposito della sentenza fino all'effettivo  
soddisfo, oltre alle spese di lite.

Lamenta l'appellante in via pregiudiziale, il difetto assoluto di giurisdizione, travisamento nonché errata ed insufficiente motivazione per mancata individuazione dell'invasione della sfera di attribuzioni del Consiglio Regionale della Liguria da parte della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Liguria, il tutto alla luce di un *“mutato quadro interpretativo conseguente alla sentenza penale Corte Appello Genova n. 754/21 del 18/3-26/4/21”*.

Sempre in via pregiudiziale deduce il difetto di giurisdizione in merito alle presunte falsità di alcuni documenti di spese rendicontate.

Ed ancora eccepisce in via preliminare la nullità dei sequestri istruttori di cui ai documenti 7 e 8 del fascicolo di primo grado della Procura regionale; nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza delle contestazioni nonché la prescrizione del presunto danno erariale.

Chiede la sospensione del processo contabile in attesa della definizione del corrispondente e parallelo processo;

Nel merito, con il settimo motivo di appello si sofferma sul nesso causale e con l'ottavo motivo sull'onere probatorio in capo al Procura Regionale.

In tale gravame si rappresenta anche l'insussistenza del danno e quella del dolo e della colpa grave, dolendosi del mancato e/o superficiale scrutinio delle giustificazioni addotte rispetto alle contestazioni.

Infine, l'appellante reitera le istanze istruttorie ed invoca, infine, l'esercizio del potere riduttivo ai sensi dell'art. 83, r.d. n. 2440/1923 e dell'art. 52, r.d. n. 1214/1934.

2. Il 5/6/2024 la Procura generale della Corte dei conti ha depositato le proprie conclusioni scritte, chiedendo il rigetto *in toto* dell'atto di appello e la condanna dell'appellante alle spese, compulsando singolarmente tutti i motivi di gravame e deducendone l'infondatezza.

3. In pari data parte appellante ha depositato una memoria integrativa all'appello, allegando ulteriore documentazione a sostegno dei motivi principali e precisando in ordine agli stessi.

4. All'udienza di merito del 26/6/2024, previa discussione delle parti, la causa è passata in decisione.

## **DIRITTO**

5. Con il primo motivo di appello viene dedotto il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in quanto la Sezione territoriale non avrebbe chiarito quali siano le funzioni di rappresentanza politica del consiglio regionale che non permettono di ricomprendervi anche quelle attinenti la gestione dei contributi erogati ai gruppi.

Il giudice di prime cure sarebbe incorso in evidente travisamento atteso che la regola della "*stretta interpretazione*" dell'art. 122, comma 4, Cost. non sarebbe riferita alle fattispecie coperte dalla garanzia, ma ai soggetti che di detta garanzia beneficiano, che non possono essere diversi dai consiglieri regionali.

Inoltre *“le certezze interpretative affermate della Corte territoriale”* nella sentenza gravata troverebbero un' ulteriore confutazione giuridica proveniente dalla Corte di Appello di Genova - sezione seconda penale che, in totale riforma di precedente sentenza di condanna dei consiglieri emessa dal Tribunale, ha assolto tutti i consiglieri regionali della Liguria dai reati di peculato e falso loro ascritti in riferimento ai rendiconti dei Gruppi consiliari riferiti agli anni 2010-2012, nel vigore della legge regionale n.38/1990.

In questo senso la Sezione territoriale, in assenza di giudicato penale definitivo, con la sentenza gravata avrebbe sindacato le spese portate dall'appellante a rendiconto nell'anno 2009 utilizzando valutazioni che la legge regionale allora vigente non prevedeva.

6. Con il secondo motivo di appello viene parimenti dedotto il difetto di giurisdizione ma sotto il profilo delle *“presunte falsità”* di alcuni documenti di spese rendicontate, esistendo una totale preclusione per il giudice contabile di effettuare valutazioni in ordine alla falsità dei documenti contabili, dal momento che ogni statuizione in tale ambito sarebbe demandata in via esclusiva al giudice ordinario.

La Sezione ligure avrebbe – secondo l'appellante – interpretato in maniera erronea le norme, sostenendo che *"il Collegio è chiamato a svolgere un'analisi sulla genuinità dei documenti ...."* (pag. 20), cosicché se tutte le questioni di falso sono demandate al Giudice Ordinario ex art. 14 C.G.C. ogni apprezzamento sul punto da

parte della Corte Territoriale risulterebbe illegittimo ed inefficace ai fini del decidere: al contrario la sentenza appellata avrebbe indicato come "falsa" parte della documentazione (quietanze di canoni versati ai locatori dal Gruppo per l'utilizzo di immobili destinati all'iniziativa "LA REGIONE A CASA VOSTRA") presente nel rendiconto delle spese del Gruppo Italia di Mezzo e su tale "falsità" ha fondato la sua decisione.

7. In punto di giurisdizione e quanto all'eccepita insindacabilità delle scelte discrezionali - elevata a motivo di appello, ma non eccepita nella comparsa di costituzione di primo grado - il Collegio richiama il consolidato orientamento della Corte di Cassazione secondo il quale *"Il giudice contabile non viola i limiti esterni della propria giurisdizione qualora censuri, non già la scelta amministrativa adottata, bensì il modo con il quale quest'ultima è stata attuata, profilo che esula dalla discrezionalità amministrativa, dovendo l'agire amministrativo comunque ispirarsi a criteri di economicità ed efficacia"* (Cass. civ., SS.UU. n.6462 del 2020). L'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta la sottrazione di tali scelte ad ogni possibilità di controllo della conformità alla legge dell'attività amministrativa anche sotto l'aspetto funzionale (Corte dei conti, Sez.I, 4 aprile 2022, n.159), vale a dire in relazione alla congruenza dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore.

Più in generale è stato altresì precisato che *“il comportamento contra legem del pubblico amministratore non è mai al riparo dal sindacato giurisdizionale non potendo esso costituire esercizio di scelta discrezionale insindacabile”* (Cass. civ., SS.UU. sent. n. 1979/2012) e che l'accertamento degli illeciti commessi dai consiglieri regionali nell'utilizzo delle risorse assegnate a ciascun Gruppo non è sottratto alla giurisdizione contabile, senza che questo comporti un'indebita intromissione nello svolgimento dell'attività legislativa del Consiglio (Corte dei conti, Sez.II, 20 luglio 2022, n.326).

8. Peraltro, proprio con riguardo al rendiconto delle spese dei gruppi consiliari regionali, il giudice regolatore della giurisdizione ha ribadito che l'azione di responsabilità per l'illecita gestione dei fondi erogati ai gruppi consiliari regionali è sottoposta alla giurisdizione del giudice contabile sia perché ad essi va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse che della definizione legale del loro scopo, senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, co. 4, Cost., che non può estendersi alla gestione dei contributi (Cass. SS.UU. sent. n. 21927/2018).

Il sindacato del giudice, nel merito delle scelte discrezionali sulle spese destinate al Gruppo, non può che ritenersi conforme a diritto, purché non si sconfini nel *“merito”* e quindi in valutazioni di *“opportunità”* della singola spesa (Corte dei conti, Sez.II, 16

novembre 2020, n.268), essendo volto ad accertare la legittimità o meno dell'impiego, anche da parte del singolo consigliere (cfr. Cass. civ., SS.UU., n. 8077/2015), dei contributi pubblici destinati a spese di funzionamento del Gruppo consiliare sotto il profilo dell'inerenza della spesa alle finalità pubbliche assegnate a tali risorse (*ex plurimis*, Corte dei conti, II app., n. 397/2018; Corte di conti, I app., sentt. nn. 531/2017, 91/2018, 103/2018; Sez. III app., sentt. nn. 125/2017, 126/2017; Sez. Sicilia app. sentt. nn. 34/2017, 93/2017).

Del tutto correttamente quindi la Sezione ligure ha affermato la propria giurisdizione ritenendo come *“l'odierno sindacato giurisdizionale si esercita ancorato ai parametri legislativi della legalità, della veridicità e dell'inerenza della spesa rispetto ai fini istituzionali, secondo canoni di competenza, ragionevolezza e proporzionalità, valorizzando i principi di autoresponsabilità ed autodeterminazione nell'effettuazione delle “giuste” (secundum jus) spese sostenute per il funzionamento della rappresentanza democratica, senza alcuna ingerenza nelle valutazioni di merito riservate all'Organo consiliare”* e tali statuizioni in punto di giurisdizione meritano integrale conferma.

**9.** Anche il secondo profilo in ordine alla lamentata carenza di giurisdizione relativamente alla portata dell'art. 105 - norma che non intenderebbe restringere la portata applicativa del principio generale contenuto nell' art. 14 C.G.C., in forza del quale ogni questione relativa alla falsità dei documenti anche diversi dagli

atti pubblici) è devoluta al G.O. secondo quella che l'appellante riferisce essere *“l'unica interpretazione possibile dei citati articoli”* - appare infondato.

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Liguria ha motivato sul punto, rigettando l'eccezione di difetto di giurisdizione, nel senso che:

*“Se è vero, infatti, che l'art. 14 C.g.c. riserva al Giudice ordinario la risoluzione dell'incidente di falso, l'art. 105 C.g.c. impone a chi deduce in giudizio la falsità di un documento l'onere di provare che sia stata già proposta la querela di falso o di domandare l'assegnazione di un termine entro cui possa proporla innanzi al Tribunale ordinario competente, per la sospensione del giudizio fino alla definizione del giudizio di falso.*

*Il combinato disposto di tali disposizioni evidenzia, quindi, che la riserva di giurisdizione in favore del giudice ordinario non opera per ogni accertamento incidentale di falsità, ma solamente per quelli che richiedano la querela di falso.”*

La Suprema Corte di cassazione ricorda (Cass. civ., SS.UU., 22 settembre 2020, n.5) come nel caso dell'incidente di falso il codice di giustizia contabile prevede un'ipotesi di sospensione necessaria per l'esistenza di un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra causa di falso (pregiudicante) e causa di merito (pregiudicata).

L'art. 105, comma 2 e 4, C.G.C. ne disciplina la meccanica processuale:

*“Qualora il giudizio possa essere deciso indipendentemente dal*

*documento del quale è dedotta la falsità, il collegio pronuncia sulla controversia principale” (comma 2); diversamente, ossia quando e nei limiti in cui tale rapporto di pregiudizialità-dipendenza sussista, “proposta la querela, il collegio sospende la decisione fino alla definizione del giudizio di falso” (comma 4).*

Così, con norma che riecheggia la disciplina dell’art. 225, comma 2, c.p.c., l’art. 105, c.g.c. consente al giudice di disporre la continuazione della causa davanti a sé relativamente a quelle domande che possono essere decise *"indipendentemente"* dal documento impugnato, con ciò intendendosi che la causa non indipendente, e cioè *"dipendente"*, non può essere trattata e resta sospesa.

Con riferimento alle controversie di falso vige, pertanto, una valutazione legale tipica di pregiudizialità-dipendenza (sul riconoscimento dell’esistenza di un rapporto di pregiudizialità dipendenza tra causa di falso e causa di merito v., per il rito civile, Cass. n. 12035/2017).

**10.** Nel caso di specie è pacifico che non sia stata frapposta dall’appellante querela di falso rispetto alla documentazione posta a base della decisione di primo grado, sicché le relative doglianze in punto di giurisdizione appaiono completamente destituite di fondamento, posto che in sede di giudizio di appello si tratta unicamente di verificare se le motivazioni della prima decisione siano o meno conformi a diritto e non mai a ripetere accertamenti di merito in ordine a mezzi di prova posti a

fondamento della prima decisione.

**11.** Con il terzo motivo di appello viene dedotta la nullità dei sequestri istruttori di cui ai docc. 7 e 8 del fascicolo della Procura regionale (pagg. 24-25 della sentenza gravata), poiché questi sarebbero motivati solo attraverso un generico rinvio *per relationem* a quello precedente, mentre quello del 25/3/2013 ha una motivazione così generica che non si capisce neppure quali siano i documenti da sequestrare ai fini di una loro conservazione. Il motivo è palesemente infondato poiché, come ricordato nelle conclusioni del Procuratore generale, la norma del C.G.C. sulla motivazione degli atti istruttori, stante il disposto dell'art.2 delle disposizioni transitorie, non trova applicazione nei confronti degli atti, come quelli in esame, già posti in essere dal P.M. “secondo il regime previgente” alla data di entrata in vigore del Codice di giustizia contabile (7 ottobre 2016).

Quindi del tutto correttamente la sentenza appellata ha rappresentato come “*la necessità della motivazione degli atti istruttori non implica la completa esposizione della causa petendi della (futura) citazione, dovendo essere letta alla luce di quanto stabilito dal successivo art. 57”*, statuizione che merita conferma.

**12.** Con il quarto motivo di appello è riproposta l’eccezione di nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza delle contestazioni, già formulata sub n.2.e) in seno alla memoria di costituzione in primo grado.

Anche su questo punto le statuizioni del giudice di primo grado

meritano conferma.

Infatti, l'appellante si duole del mancato accoglimento dell'eccezione di indeterminatezza da parte della Sezione di primo grado ma tale doglianza appare non afferente un motivo propriamente "di diritto" tale da configurare un vizio della sentenza di primo grado, atteso che la relativa motivazione di rigetto, appare congrua ed esente da vizi logici.

Il quarto motivo, quindi, appare privo della indicazione delle circostanze da cui deriverebbe la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata (art.190, lettera b) C.G.C.), finendo con il richiedere una revisione della documentazione e delle prospettazioni di diritto reiette dalla Sezione territoriale, con motivazioni che, anche in questa sede, vanno invece confermate, attesa, appunto, l'inesistenza di una violazione di legge nel relativo giudizio valutativo.

Nemmeno può valere la "nuova" produzione documentale - come tale espressamente confermata dal difensore in udienza - offerta dall'appellante con la propria memoria del 5/6/2024, atteso che la stessa è preclusa ai sensi dell'art.194 C.G.C., vieppiù trattandosi di documentazione nota all'appellante e risalente addirittura all'anno 2016, quindi che già avrebbe potuto essere offerta al primo giudice.

Anzi il quarto motivo di appello - in disparte le suddette considerazioni che lo collocano *in limine rejiciendus* - appare completamente teso a sostenere una sorta di interscambio tra

indagini di P.G. nel giudizio penale e materiale offerto dall'attore nel giudizio contabile, che non trova alcun fondamento logico, né giuridico, stante il noto principio dell'autonomia dei due giudizi.

Quindi del tutto correttamente la Sezione territoriale ha ritenuto come l'atto di citazione *"...non presenta affatto le suddette carenze strutturali, risultando la domanda risarcitoria congruente sia rispetto all'oggetto della contestazione, che alle ragioni fondanti le censure ed alle regole di riparto dell'onere probatorio.*

*Inoltre, esso rinvia alle due segnalazioni dei miliari della Guardia di Finanza, che in apposito allegato descrivono le "spese inerenti" e quelle ritenute "anomale" alla luce degli indicatori esplicitati, individuando, conseguentemente, il totale di quelle ritenute "non inerenti", anche in riferimento alla descrizione analitica della totalità degli esborsi, ordinata cronologicamente, contenuta nella allegata richiesta di rinvio a giudizio."*

**13.** Il quinto motivo di appello, relativo alla richiesta di sospensione del giudizio, in attesa degli esiti di quello penale, è espressamente rinunciata nella memoria difensiva del 5/6/2024 e quindi sullo stesso non è luogo a delibare.

**14.** Con il sesto motivo è riproposta l'eccezione di prescrizione, espressamente reietta dal giudice di prime cure.

Il motivo si appalesa infondato e non può essere accolto.

Secondo l'appellante l'azione erariale riferita all'annualità 2009 risulterebbe prescritta in primo luogo perché la costituzione in mora del 2015 non è stata validamente rinnovata con l'atto

notificato nel 2019 e in secondo luogo perché la messa in mora del 2019, essendo svincolata dalla precedente, risulta intempestiva rispetto all'annualità 2009 medesima. Inoltre gli atti di messa in mora notificati al sig. Broglia ex art. 140 c.p.c. in data 22/1/2015 e 27/7/2019 per l'anno 2009, ai quali si riferisce il Procuratore Regionale e la sentenza gravata, non sarebbero idonei a interrompere il decorso della prescrizione essendo stati emanati non già dalla Regione – ossia dall'Amministrazione in ipotesi danneggiata, titolare dell'asserito credito risarcitorio – bensì dalla Procura Regionale che, in mancanza di una specifica disposizione normativa, non sarebbe legittimata ad assumere atti interruttivi *ante causam* e non poteva, quindi, sostituirsi alla P.A. nell'esercizio dei propri diritti al di fuori dell'ambito processuale.

Del tutto condivisibilmente la Sezione giurisdizionale ligure ha risolto l'eccezione ritenendo, quanto a quest'ultimo profilo inerente la legittimazione del P.M. contabile ad adottare atti interruttivi, che *“il P.M., in quanto titolare ex lege dell'azione di responsabilità, abbia una legittimazione generale alla tutela della finanza pubblica mediante il conferimento del relativo ius postulandi, nonché con il potere di manifestare la volontà risarcitoria con qualsiasi atto processuale e preprocessuale”*.

D'altronde osserva il Collegio nel sistema processuale delineato dal C.G.C. è l'art.66 ad intestare espressamente il potere di interrompere ogni termine prescrizione in capo al P.M. contabile sicché tale profilo dell'eccezione appare destituito di

ogni e qualunque fondamento giuridico.

Quanto invece al primo profilo dell'eccezione di prescrizione, per la quale i termini relativi all'anno 2009 o non sarebbero stati interrotti valgono le motivazioni espresse nella sentenza impugnata che appaiono corrette e vanno confermate poiché il confronto documentale tra le due costituzioni in mora in atti (notificate il 22/1/2015 ed il 27.07.2019) dimostra, effettivamente, come le ragioni, in fatto e diritto, delle contestazioni mosse dalla Procura contabile all'odierno convenuto siano rimaste le medesime, non rinvenendo carenze.

Quanto alla contestazione della difesa dell'appellante sig. Fabio Broglia relativa alla differenza degli importi, tra i due atti interruttivi della prescrizione del P.M. e l'invito a dedurre (maggiorato di € 9.151,45), la circostanza risulta giustificata dalla successiva integrazione della segnalazione di danno, comprendendo le spese della categoria "E bis", oltre che dall'evolversi delle indagini anche in relazione alla documentazione risultata contraffatta.

In maniera errata poi l'appellante sostiene che il preteso danno erariale si sarebbe verificato nel momento dell'asserita appropriazione, ossia in corrispondenza dell'effettuazione delle singole spese successivamente rendicontate all' Ufficio di Presidenza del Consiglio, sicché il *dies a quo* andrebbe individuato nel periodo 1/5/2008 – 31/12/2008.

L'unicità del fatto dannoso comporta che se lo stesso sia stato,

anche in parte, dolosamente occultato, la prescrizione dell'azione erariale di risarcimento inizi a decorrere dalla "*scoperta*" del danno, come previsto dall'art. 1, comma 2, della legge 19 gennaio 1994 n. 20, "*scoperta*" nel caso di specie avvenuta al momento della segnalazione del fatto dannoso alla Procura contabile da parte dell'organo investigativo, al termine delle indagini per le quali aveva avuto mandato.

**15.** Nel caso di specie il predetto termine può essere ulteriormente fatto slittare in avanti e precisamente alla data della richiesta di rinvio a giudizio presentata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova, il 7 febbraio 2017, poiché solo a partire da questa data è stato possibile avere un quadro completo che ha sostanziato il disvelamento delle linee essenziali dell'attività dolosa e, dunque, la conoscenza effettiva di tutte le poste di danno ad esito delle indagini.

Inoltre, questa Sezione d'Appello, proprio con riferimento alla legislazione regionale della Liguria, ha "*traslato in avanti*" il relativo *dies a quo* (Corte dei conti, Sez. III, 28 ottobre 2019, n. 203; 29 ottobre 2019, n.207; 21 novembre 2019, n. 226; 30 gennaio 2020, nn. 17, 18, 19 e 20), statuendo che in fattispecie del tutto analoghe a quella qui considerata, la prescrizione non poteva decorrere antecedentemente alla data della comunicazione del Procuratore della Repubblica di Genova avente ad oggetto l'apertura di indagini in relazione all'impiego di fondi regionali da parte dei Gruppi politici presenti in Consiglio Regionale e dei singoli

Consiglieri.

Ciò in quanto la modifica del co. 5 dell'art. 4-bis della legge regionale n. 38/1990 ad opera della legge regionale n. 33/2009, che ha espunto l'inciso che onerava la Commissione rendiconto della verifica dell'inerenza delle spese, *“ha impedito l'esteriorizzazione del danno erariale, precludendo alla Regione la conoscibilità dell'esistenza e soprattutto, dell'ingiustizia del medesimo”*

**16.** Con il settimo e l'ottavo motivo di appello viene contestata l'esistenza del nesso di causalità, nonché l'assoluzione dell'onere probatorio in capo all'attore pubblico.

**17.** Con il nono motivo viene lamentata l'inesistenza di un danno erariale perché la sentenza appellata avrebbe *“soppresso – rectius: assorbito – due ipotesi di spese rimborsabili ai sensi dell'art. 4, co. 3, lettera b) legge regionale n.38/1990 in una unica ipotesi”*.

I motivi, che possono essere congiuntamente trattati poiché inerenti entrambi l'esistenza degli elementi minimali dell'atto di citazione e dell'azione erariale, sono infondati e vanno reietti.

L'appellante muove dal paradigma, proprio di tutti i tre suddetti motivi di appello, per il quale esisterebbe un procedimento volto ad allocare in capo alla Commissione consiliare ed all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale la responsabilità delle spese rendicontate, in conformità alle attribuzioni esclusive ed indisponibili che la Costituzione affida in proposito al Consiglio regionale.

Da tanto inferisce come, per un verso, non risulterebbe dimostrato

che il sig. Broglia abbia espressamente voluto l'evento dannoso che gli viene ora imputato, ragione ignorata dalla sentenza gravata, per altro verso come la Corte territoriale avrebbe totalmente ignorato il fatto che a pagg. 8 e 9 dell'atto di citazione il P.M. contabile, prescindendo dal dato normativo ligure (fondamentale invece per valutare il caso in esame), al fine di provare l' illegittimità di molte spese indicate nel rendiconto senza caricarsi del relativo onere probatorio, sostiene che le spese non ammissibili possono essere individuate sulla base di alcuni tratti comuni che le contraddistinguono.

**18.** Osserva sul punto il Collegio come le questioni possano essere risolte alla luce della recente pronuncia di questa Sezione d'appello, n.173/2024, relativa ad un altro consigliere regionale ligure e che può essere qui richiamata ed i cui principi possono essere traslati.

Vi è così che la non capillare regolamentazione della attività di rendicontazione da parte dell'Ufficio di Presidenza non può scolorire la responsabilità dell'appellante che risponde, comunque, autonomamente delle condotte contestate, non potendo attribuire ad altrui condotte le proprie carenze gestorie. Occorre ricordare che l'Ufficio di Presidenza, preposto alla ricezione del rendiconto, secondo la normativa regionale di riferimento, non era preposto alla verifica della inerenza della spesa.

Inoltre, la mancanza di indicazioni sulle modalità di

rendicontazione da parte dell'Ufficio di Presidenza medesimo, non consentono di ridurre l'incidenza causale della condotta dell'odierno appellante nella causazione del danno, in quanto personalmente e autonomamente responsabile nella gestione delle pubbliche risorse di cui faceva uso, in ossequio ai più elementari canoni di sana gestione e rendicontazione che dovrebbero caratterizzare un leale amministratore pubblico.

**19.** Quanto poi alla consapevolezza del disvalore delle condotte tenute – che costituisce l'essenza del dolo contabile – la posizione ricoperta e livello culturale, impediscono all'odierno appellato di poter giustificare il disinvolto uso di pubblico denaro alla luce di una consolidata prassi non orientata alla trasparente rendicontazione delle risorse, con conseguente macroscopico discostarsi della condotta contestata dai parametri propri della condotta dovuta e conseguente qualificazione della stessa come gravemente colposa.

Esattamente, quindi, la Sezione ligure, con l'impugnata sentenza n. 93/2021 del 27.5.2021, ha ritenuto come, in relazione alle condotte di spesa del Broglia per gli anni 2008 e 2010, la prova dell'inerenza della spesa non può ammettere equipollenti se non la produzione documentale, coeva all'effettuazione del pagamento, idonea per la completezza ed esattezza a imputare l'ammontare dell'esborso alla finalità di funzionamento del Gruppo consiliare.

Conseguentemente, per tali considerazioni, risultano inutili le

dichiarazioni a posteriori che, non riscontrabili né verificabili, assicurerebbero agli autori degli illeciti l'insindacabilità delle condotte di spesa.

**20.** Puntualmente, nell'impugnata sentenza la Sezione ligure ha passato in rassegna tutta la documentazione depositata dalle parti in causa, giungendo alla plausibile e corretta conclusione per la quale tutte le spese contestate non possono essere ammesse al rimborso in quanto non sono supportate da documentazione coeva ed idonea, che consenta di ritenerne l'inerenza alle attività funzionali. Invero, il sig. Fabio Broglia si è limitato solo ad affermare che per sé stesso avrebbe sempre fatto rilasciare una ricevuta a parte, saldata in proprio.

Si tratta di ricevute (anche non fiscali) e di scontrini che non contengono neppure l'indicazione del cliente o del prestatore del servizio, numerosi anche di basso importo, conservati con cura. Ne consegue che è stata esclusa, con ragionamento indenne da errori o vizi, la riferibilità dei singoli titoli di spesa alle attività del mandato consiliare conferito all'appellato Broglia dal corpo elettorale.

L'atto di appello, lungi dal denunciare vizi propri della sentenza di primo grado, pretende di sostituire alle motivazioni poste a sostegno dell'accoglimento della domanda, una serie di deduzioni e di inferenze che non possono trovare riscontro e che, quindi, appaiono del tutto destituite di fondamento.

**21.** Anche il decimo motivo di appello, relativo alla inesistenza di

dolo o colpa grave deve essere rigettato, siccome intimamente legato al settimo motivo, per le medesime considerazioni sopra ricordate e con conferma integrale delle motivazioni di cui al punto 8.1. della sentenza appellata.

Parte ricorrente, in particolare, premessa l'inesistenza di qualsivoglia occultamento doloso del danno, contesta di aver volontariamente messo in atto condotte volte a causare un danno all'Erario, poiché il medesimo, una volta suddivisi i giustificativi di spesa secondo lo schema di cui al comma 3 dell'art. 4 utilizzando l'apposito modulo fornito dal Consiglio Regionale e dopo aver consegnato tutta la documentazione all'Ufficio di Presidenza, riteneva di aver adempiuto correttamente alle prescrizioni contenute nella legge, non essendogli richiesto nulla di più.

Deduce inoltre come l'apposita Commissione consiliare di verifica prevista dall' art. 4-bis della legge regionale 38/1990 avrebbe dovuto poi vagliare i contenuti dei rendiconti anche sotto il profilo dell'ammissibilità delle spese segnalando eventuali anomalie.

Sul punto, ritiene questo Collegio che l'accertata esistenza di una serie di spese, dettagliatamente considerate, indicate e quantificate nella sentenza di primo grado, prive di qualsivoglia collegamento con eventi istituzionali del Consiglio regionale, valgano a far ritenere senz'altro provata la precisa la volontà dell'appellante di utilizzare questi fondi a sua discrezione,

sebbene ciò fosse in netto contrasto con la normativa vigente.

Le obiezioni formulate dall'appellante in relazione alle spese addebitate - soprattutto per affermare l'omessa dimostrazione a cura della Procura della loro non inerenza - riproducono le difese svolte nella precedente fase giudiziale, senza introdurre argomenti o elementi obiettivi volti a rilevare i vizi in cui sia incorso il giudice di primo grado. Le ricostruzioni operate nella sentenza impugnata, per ogni singola categoria oggetto di rendicontazione, appaiono attente e circostanziate, e pertanto prive dei difetti denunciati.

È proprio dalla natura pubblica delle risorse assegnate ai gruppi consiliari che deriva la connotazione di danno erariale del pregiudizio scaturente da un utilizzo di dette somme per le quali non venga dimostrata la coerenza con le finalità proprie del contributo erogato. Quindi, la gestione di fondi pubblici operata in violazione dei fondamentali principi in materia di contabilità pubblica, non può che ritenersi illegittima, e vieppiù illogica, irrazionale e contraria ai principi del buon andamento e dell'imparzialità, costituzionalmente garantiti (Corte dei conti, Sez. I, 2 settembre 2020, n.234). D'altronde la giurisprudenza di questa Corte da tempo (Corte dei conti, Sez. II, 4 agosto 2021, n. 308) ammette la compatibilità del dolo eventuale nell'ambito della responsabilità amministrativa, quale prefigurazione e accettazione del possibile verificarsi dell'evento lesivo da parte del soggetto agente, certamente ricavabile dalle modalità e dalle

circostanze della condotta. Accedendo alle categorie della disciplina penalistica, si ricava che il dolo eventuale, costituisce in ambito amministrativo-erariale, la figura probabilmente più diffusa e più frequente di condotta intenzionale del reo.

**22.** La responsabilità amministrativa tende a caratterizzarsi per l'indifferenza dell'agente rispetto all'evento di danno e diversamente da quanto avviene nell'illecito penale, nei casi sfociati in responsabilità amministrativa, risulta assai improbabile che la condotta dell'agente sia preordinata (volontariamente od intenzionalmente) a dilapidare il patrimonio della Pubblica Amministrazione.

Il concetto di "*dolo dell'evento*", la cui sussistenza nel diritto penale è giustificata dall'esegesi della condotta tipica del reato, nel diverso contesto dell'illecito contabile deve necessariamente tener conto delle peculiarità di quest'ultimo, nonché dell'interesse erariale, che è un interesse composito, determinato dal concorso di diverse norme e disposizioni ordinamentali, che non possono per loro natura essere tutte oggetto di volizione - e sovente neppure di rappresentazione - da parte del soggetto pubblico agente.

Così il danno, che è un evento in senso giuridico conseguente alla condotta illecita, difficilmente è oggetto di volizione diretta in un sistema che dovrebbe essere improntato al principio di buon andamento (art. 97 Cost.).

Difatti, nella generalità dei casi, contrariamente a quanto accade

nell'illecito penale sorretto da dolo intenzionale, l'agente pubblico rimane indifferente rispetto all'evento di danno (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di appello Sicilia, 22 novembre 2023, n.62).

Ciò non avviene, a ben vedere, neanche negli illeciti di tipo appropriativo (posti in essere, ad esempio, dagli agenti contabili), nei quali, comunque, l'*interversio possessionis* nella condotta del peculato non è direttamente preordinata al depauperamento dell'ente bensì, semmai, all'illecito arricchimento personale dell'agente (che del primo costituisce il necessario antecedente logico).

In altri termini la condotta dell'agente pubblico non è mai teleologicamente finalizzata al diretto depauperamento dell'Ente di appartenenza, ma certamente ben può configurarsi con la consapevolezza sia dell'antigiuridicità della propria azione o del proprio comportamento che del possibile danno patrimoniale derivante all'Amministrazione di appartenenza, nella forma del dolo eventuale.

**23.** Pertanto, appare correttamente motivata l'esistenza dell'elemento psicologico dell'illecito erariale da parte del Giudice di prime cure che ha ricordato come nella fattispecie, l'accertato doloso occultamento del danno si ritiene renda infedele l'intera rendicontazione e, comunque, la prova della consapevolezza ed intenzionalità della condotta direttamente violativa degli obblighi di servizio imposti dalla legge regionale

n. 38/1990 e, indirettamente, volta a determinare danno alla Regione appropriandosi di risorse non spettanti, accettandone il rischio, nella certezza della propria impunità ed incontrollabilità, può essere desunta dalle caratteristiche intrinseche degli acquisti effettuati, venendone in rilievo sia la qualità, che la quantità oggettivamente eccessiva e smodata, che i costi.

Del tutto correttamente la Sezione territoriale ha ricordato come ricorrono spese che, neppure in astratto, avrebbero potuto essere considerate legittime, qualora giustificate da documentazione adeguata e coeva, emergendone la non riferibilità al Gruppo, apparendo evidente nella condotta del Broglia il volontario spregio delle specifiche norme di riferimento, oltre che alle elementari regole di gestione di fondi pubblici, chiaramente non derogabili da eventuali prassi contrarie o dall'assuefazione allo sperpero di denaro pubblico.

Peraltro le relative disposizioni legislative e regolamentari - attesa la funzione svolta di vigilanza e garanzia relativamente alla corretta gestione delle risorse affidate ed i titoli posseduti - dovevano essere ben conosciute ed applicate nella spendita ovvero nella validazione di ciò che gli veniva proposto dai collaboratori, ponendosi legittime domande in ordine alla regolarità dei procedimenti che, grazie alla sola sua firma, si perfezionavano in pregiudizio della Regione Liguria.

**24.** Con l'undicesimo motivo di appello viene lamentato il mancato e/o superficiale scrutinio delle giustificazioni addotte

rispetto alle contestazioni.

In particolare la sentenza appellata non terrebbe conto del fatto che l'analisi delle spese vada contestualizzata: con il "*metodo della contestualizzazione*" la spesa potrebbe risultare in concreto lecita ove venissero fornite prove – nel caso di spese per l'acquisto di riviste del settore nautico - attestanti che quella rivista conteneva un'intervista del consigliere regionale XY dove illustra l'iniziativa collegata alla regata storica che ogni anno le ex repubbliche marinare, fra cui Genova, svolgono nei mari italiani.

Il motivo appare infondato e va reietto.

**25.** Come ricordato da questo giudice contabile (Corte dei conti, Sez. III, 8 novembre 2021, n.462) la sindacabilità da parte della Corte dei conti delle condotte di spesa e dell'inerenza delle medesime è stata più volte ribadita dalle SS.UU. della Cassazione, in modo da costituire ormai diritto vivente: secondo SU n. 10108 del 2021:

*"I capigruppo dei Consigli Regionali ed i consiglieri regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, restano tuttavia assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile in ragione della natura essenzialmente pubblicistica sia della funzione da essi svolta, sia delle risorse finanziarie messe a loro disposizione per la definizione degli scopi istituzionali, a nulla rilevando in proposito il principio di insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122. comma 4, Costituzione.*

*Rientra nel controllo giurisdizionale della Corte dei conti l'accertamento di effettiva inerENZA delle spese all'attività del gruppo, oltre che di*

*congruità delle singole voci di spesa ammesse al rimborso”.*

In tale prospettiva, sempre le Sezioni Unite della Corte di cassazione avevano già affermato che alla: *“giurisdizione contabile rimane la verifica, rimessa alla Corte dei conti, della "manifesta difformità", in ciò consistendo propriamente il giudizio di non "inerenza" delle attività di gestione del contributo erogato ai gruppi consiliari rispetto alle finalità, di preminente interesse pubblico, che allo stesso imprime la normativa vigente, in termini di congruità e di collegamento teleologico delle singole voci di spesa ammesse al rimborso alle finalità pubblicistiche dei gruppi”* (v. ex plurimis, SS.UU. n.10770 del 2019).

**26.** Il Collegio osserva che non è stata dimostrata l’inerenza delle spese sostenute e poi rimborsate e che la Corte territoriale ha esaminato le spese in questione, raggruppandole per categorie, ricostruendo la normativa applicabile e la giurisprudenza civile e contabile intervenuta – quest’ultima anche in sede di controllo – ed ha ritenuto che l’appellante si fosse limitato a produrre documentazione idonea che era sì sufficiente a dare conto del fatto storico della spesa sostenuta, ma non della sua inerenza.

Sarebbe stato necessario che l’appellante, a suo tempo, avesse dato contezza e dimostrazione degli opportuni criteri di collegamento che per ogni tipologia di spesa erano necessari per la giustificazione della loro inerenza alle funzioni del Gruppo, sicché invocare oggi una contestualizzazione appare del tutto inidoneo a vulnerare le motivazioni della sentenza di primo grado

che va confermata.

**27.** Con il dodicesimo motivo di appello, il Broglia si duole di come la Corte territoriale non avrebbe considerato (fatto salvo un generico cenno a pag. 43 della sentenza appellata) l'istanza di ammissione delle prove testimoniali ritualmente formulata nella memoria costitutiva da parte dell'odierno appellante.

Il motivo è irricevibile posto che, per come ampiamente motivato in precedenza, una ricostruzione ora per allora e per di più su base testimoniale, dei requisiti della inerenza della spesa rispetto al mandato politico non potrebbe trovare ingresso nel presente giudizio di appello, né avrebbe potuto trovarne in quello di primo grado.

**28.** Con il tredicesimo motivo di appello viene riproposta la richiesta di applicazione del potere riduttivo, esclusa dal Giudice di primo grado in virtù *“della connotazione dolosa dell’illecito”* della *“gravità del fatto, unitamente alla chiara divergenza dal paradigma legale ed alla callida reiterazione delle condotte illecite”*.

Il motivo non può parimenti essere accolto poiché - premesso che l’obbligo di motivazione concerne l’esercizio del potere riduttivo e non il suo diniego (SS. RR., sentenza n.563/1987) - l’esistenza di vantaggi personali, posti a carico della Regione, unitamente alla reiterazione delle condotte illecite, sono elementi sufficienti ad escluderne l’esercizio (Corte dei conti, Sez. III, 12 luglio 2023, n.315).

**29.** Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano in

dispositivo.

P. Q. M.

la Corte dei conti - Sezione Terza Giurisdizionale Centrale  
d'Appello, definitivamente pronunciando,

## RIGETTA L'APPELLO

conferma la sentenza della Sezione Giurisdizionale della Corte dei  
conti per la regione Liguria n. 93/2021 del 27 maggio 2021.

Condanna parte appellante alle spese di giudizio, liquidate in €  
192,00.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 26 giugno 2024.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Quirino Lorelli

Tammaro Maiello

f.to digitalmente

f.to digitalmente

depositata in Segreteria il 12/07/2024  
il dirigente  
f. to digitalmente