SENT. 95/2021

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Fulvio Maria	LONGAVITA	Presidente
Domenico	GUZZI	Consigliere
Roberto	RIZZI	Consigliere
Maria Cristina	RAZZANO	Consigliere -Relatrice
Erika	GUERRI	I Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi d'appello iscritti nel Registro di Segreteria

- al n. 54528, promosso da MONTELEONE Rosario, nato a Careri il 19.04.1958, elettivamente domiciliato in Roma alla Via G. Pierluigi da Palestrina n. 47 presso lo studio dell'Avv. Prof. Francesco Cardarelli (pec: francescocardarelli@ordineavvocati roma.org) dal quale è rappresentato e difeso, giusta procura a margine della memoria di costituzione in sostituzione del precedente difensore;
- al n. 54528 promosso da PATRONE Luigi (c.f. PTR LGU 66H29 1138L), residente in Sanremo (IM), via privata Fratelli Asquasciati n. 54, elettivamente domiciliato in Roma al Viale Maresciallo Pilsduski n. 118 presso lo studio dell'Avv. Francesco Paoletti (pec: fancescopaoletti@ordineavvocati roma.org) dal quale, unitamente

all'Avv. Luca Stagnaro (pec: luca.stagnaro@ordineavvgenova.it), giusta procura a margine dell'atto di appello

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

avverso

la sentenza n. 55/2019 della Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, depositata in data 22 marzo 2019.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 2 marzo 2021, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Alessandra Carcani, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, l'Avv. Cardarelli Francesco e l'Avv. Glauco Stagnaro per gli appellanti, nonché il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. dott. Giacinto Dammicco.

Esaminati gli atti d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza in epigrafe indicata, la Sezione territoriale, in parziale accoglimento della domanda della Procura regionale, ha posto a carico di entrambi gli odierni appellanti, a titolo di dolo e in via solidale, la somma di euro 56.754,67, e ha, altresì, condannato il solo Patrone Luigi al risarcimento del danno pari a euro 7.722,75 e il solo Monteleone Rosario ad altri euro 687,00, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese legali, per aver richiesto e ottenuto, nella rispettiva qualità di capogruppo e di componente del Gruppo Consiliare UDC presso l'Assemblea regionale della Liguria, l'indebito

rimborso di spese dai medesimi sostenute, ma non inerenti al rispettivo mandato istituzionale, nel periodo dall'1.05.2008 al 31.12.2008.

Con atto depositato il 31 maggio 2019, ha promosso appello il soccombente Monteleone Rosario, il quale lamenta:

1) "*erroneo rigetto della richiesta di rito abbreviato per la definizione alternativo del giudizio ex art. 130 c.g.c.*"

Il giudice di prime cure avrebbe erroneamente rigettato l'istanza di definizione del giudizio con rito abbreviato ex art. 130 c.g.c., con la quale l'appellante aveva dichiarato la propria disponibilità a versare, in favore della Regione Liguria, una somma pari al 50% della propria quota, quantificata dalla Procura nella metà della pretesa risarcitoria ivi azionata. Non sussisterebbero, infatti, le condizioni ostative, ravvisate nella pronuncia di primo grado, posto che difetterebbe non solo l'antigiuridicità della condotta, ma, soprattutto il dolo o l'illecito arricchimento dei quali, peraltro, non vi sarebbe traccia probatoria in atti.

2) "*erronea interpretazione della normativa regionale*".

Dal quadro normativo, all'epoca vigente, non avrebbero potuto trarsi elementi di colpevolezza in capo al Monteleone, in quanto alcun obbligo di rendicontazione e/o documentazione sarebbe stato posto a carico dei consiglieri regionali.

3) "*erroneo rigetto dell'istanza di sospensione*".

L'appellante ha lamentato l'omessa sospensione del giudizio in primo grado, e ha rappresentato la necessità di sospendere il presente

giudizio in attesa della definizione del processo penale, avente a oggetto gli stessi fatti.

4) "*carenza di legittimazione del p.m. contabile a costituire in mora l'indagato*".

Alla Procura contabile sarebbe attribuita una legittimazione straordinaria a sostituire le Pubbliche Amministrazioni esclusivamente sul piano processuale, non sussistendo, antecedentemente al d.lgs. n. 174/2016, alcuna norma di legge idonea a giustificare il potere di chiedere il pagamento del debito sul piano sostanziale. Dovrebbe, peraltro, considerarsi che la Procura regionale non avrebbe neppure potuto avviare l'azione di danno, perché i rendiconti dei Gruppi sarebbero stati approvati e validamente assunti nel Bilancio regionale, a sua volta parificato dalla Sezione regionale del controllo della Corte dei conti.

5) "*erroneo rigetto dell'eccezione di prescrizione*".

I primi giudici avrebbero erroneamente escluso la prescrizione del credito erariale dedotto, riconoscendo alla costituzione in mora notificata dal Procuratore regionale, il valore di atto interruttivo della prescrizione. Per contro, non rilevando l'atto di messa in mora, il termine prescrizionale sarebbe ampiamente decorso, poiché l'invito a dedurre, pervenuto all'appellante solo il 19.03.2018, sarebbe stato notificato oltre il quinquennio dalla data di approvazione del rendiconto da parte del Gruppo consiliare (in data 30.03.2009), nonché dalla data di trasmissione dello stesso all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale (al 31.03.2009). Tale conclusione

dovrebbe ritenersi avvalorata anche alla luce dell'art. 66 c.g.c. che avrebbe indicato in sette anni dall'esordio, il termine complessivo di prescrizione.

6) *"erronea valutazione dei presupposti della responsabilità amministrativa*".

6.1. "*difetto di antigiuridicità"*

La normativa, all'epoca vigente, non avrebbe richiesto la predisposizione - oltre agli scontrini/fatture prodotti dall'appellante - di ulteriore documentazione giustificativa, alla quale si riferirebbe la Sezione Liguria, che, peraltro, non avrebbe fornito più precise indicazioni sul punto. Pertanto, alcuna omissione sarebbe configurabile a carico del consigliere, in relazione alla rendicontazione di tali spese.

In ogni caso, come emergerebbe dalla giurisprudenza di legittimità e da quella di questa Corte (a partire dal 2012), i gruppi consiliari sarebbero chiamati a svolgere sia compiti di natura istituzionale (inerenti al funzionamento dell'organo consiliare per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative ad esso spettanti), sia attività di carattere politico, interfacciandosi con i partiti di riferimento e con la cittadinanza. In considerazione di tale specifica connotazione sarebbe stato necessario accogliere una nozione più ampia delle spese ammissibili. In ogni caso, le spese oggetto di causa sarebbero state affrontate per attività funzionali al Gruppo, in quanto connesse all'espletamento di attività (anche politiche) legate da nesso funzionale con la vita e le esigenze dello stesso, compresi i costi per

materiale propagandistico fornito al partito politico di riferimento, o quelli sostenuti per pranzi o rinfreschi, consumati in occasione di incontri in campagna elettorale, o per oggetti-regalo per gli elettori di riguardo, nonché per capi di abbigliamento che potrebbero essere inquadrati fra le spese di rappresentanza.

6.2. "*elemento psicologico".*

Quanto al difetto dell'elemento soggettivo, la legge regionale n. 38 del 1990, dettando la disciplina del procedimento di rendicontazione ai fini dell'ammissibilità della spesa, non avrebbe previsto in alcuna maniera l'obbligo, per i consiglieri e per i gruppi, di corredare la documentazione delle relative giustificazioni contabili di spesa con ulteriore documentazione che collegasse ciascuna singola spesa alla sua finalità istituzionale

Infine, l'appellante ha evidenziato la sussistenza di un generale obbligo per tutti i consiglieri regionali di partecipare all'approvazione del rendiconto annuale delle spese sostenute dal proprio gruppo di appartenenza; l'assunzione, da parte del Capogruppo, della responsabilità del rendiconto e, quindi, della legittimità delle spese riportate; l'obbligo per la Commissione spese di analizzare ed approvare i rendiconti dei singoli gruppi, accertando la conformità, sia sotto il profilo formale che sotto quello sostanziale, delle spese indicate, rispetto alla disciplina regionale di riferimento.

Alla luce del quadro normativo vigente all'epoca dei fatti, nei confronti della posizione del Monteleone non sarebbe possibile muovere alcun rimprovero, neppure per imprudenza o per

inosservanza di leggi, perché i comportamenti contestati - come già puntualizzato - rientrerebbero tutti nel perimetro della disciplina regionale, connotato da un ampio spettro di azioni, quali "iniziative politiche" e "attività collegate" (cfr. art. 2, comma 1 L. reg. n. 38/1990).

7) "*errata quantificazione dell'addebito*".

Erroneamente la sentenza avrebbe incluso nel danno risarcibile anche l'ammontare delle spese sostenute per pranzi, convegni etc., la cui inerenza all'attività politica del Gruppo consiliare non sarebbe sindacabile in sede giurisdizionale; sarebbe stato, comunque, onere della Procura fornire la prova della "non inerenza".

8) *"potere riduttivo"*.

In via di estremo subordine, l'appellante reitera la richiesta di esercizio del potere riduttivo.

Conclusivamente chiede l'accoglimento dell'appello e, per l'effetto, la riforma nella sentenza nei termini sopra descritti, con refusione delle spese del doppio grado di giudizio.

Con atto depositato il 27 maggio 2019, ha interposto appello il Sig. Patrone Luigi, patrocinato come in atti, deducendo i seguenti motivi:

1. "*nullità dell'ordinanza di definizione del rito abbreviato*".

Lamenta, in via preliminare, l'appellante la nullità dell'ordinanza con la quale il Collegio di prime cure ha rigettato l'istanza di definizione del giudizio con rito abbreviato, in quanto emessa nel corso dell'udienza di discussione e non con decreto, come previsto dall'art. 130, comma 4, c.g.c., stante il parere negativo espresso dal

Procuratore regionale. Sussisterebbe, pertanto, il vizio di costituzione del giudice con consequenziale nullità dell'ordinanza e anche della sentenza impugnata.

2. "*erroneo rigetto dell'istanza di giudizio abbreviato*".

In ogni caso, la Sezione territoriale avrebbe, pur in assenza di dolo o di doloso arricchimento, erroneamente rigettato l'istanza che, pertanto, l'appellante reitera, chiedendo il pagamento della somma di euro 16.291,25, oltre interessi e rivalutazione monetaria, pari al 50% (cinquanta per cento) della pretesa risarcitoria azionata nei suoi confronti dal P.R. con l'atto di citazione ai fini del riparto interno.

3. *"erroneo rigetto dell'istanza di sospensione del giudizio".*

Il Patrone si duole, ancora, dell'omessa sospensione del giudizio in primo grado, e ha rappresentato la necessità di sospendere il presente giudizio in attesa della definizione della causa penale, alla stregua delle medesime argomentazioni espresse dall'appellante Monteleone.

4. "*erroneo rigetto dell'eccezione di prescrizione".*

Profili di censura analoghi a quelli dedotti dall'appellante Monteleone sono stati reiterati dal Patrone, sia in relazione al difetto di legittimazione del p.m. contabile a interrompere la prescrizione, con atti stragiudiziali, sia in relazione all'esordio del termine prescrizionale.

5. "d*ifetto di nesso causale"*

Ai sensi dell'art. 4-bis, commi 3-5, l.r. n. 38/1990, il rendiconto è "*approvato dall'Ufficio di Presidenza* [del Consiglio] *previa verifica*

della Commissione di cui al comma 4" (Commissione rendiconto), che "*attesta l'esistenza di documentazione probatoria in merito all'ammontare delle spese di funzionamento e delle spese per il personale*". L'omesso controllo da parte della Commissione sarebbe, dunque, la causa del danno in esame, visto che, ove essa si fosse attivata per la verifica del rendiconto e per il recupero delle somme - in ipotesi - indebitamente rimborsate, non sarebbe residuata alcuna lesione patrimoniale.

6. *"insussistenza del danno"*.

L'appellante pone, preliminarmente, in evidenza la violazione degli artt. 24 e 111 Cost., stante l'estrema difficoltà - se non l'impossibilità - di ricostruire nel dettaglio le circostanze di fatto relative alle varie contestazioni, in ragione del lungo tempo trascorso dal 2008, tale da non consentire neppure di reperire tutta la documentazione a supporto del proprio assetto difensivo.

Nel merito, ha rilevato la natura politica delle attività connesse all'utilizzo del Fondo, da parte dei Consiglieri regionali, alla stregua di argomentazioni sovrapponibili a quelle esposte dal Monteleone, nonché l'assenza di un vero e proprio onere di rendicontazione e/o giustificazione documentale. In merito alle singole spese rendicontate dal Gruppo consiliare, ne ha evidenziato la piena conformità alle prescrizioni di legge, inconsiderazione dell'assoluta inerenza alle funzioni istituzionali, o, comunque, della finalizzazione al relativo esercizio.

7. "*erroneo riparto nella quantificazione del danno*".

La sentenza non avrebbe tenuto conto che la stessa Procura regionale avrebbe rilevato che, nel periodo 1/5-31.12.2008, in sede penale sarebbero state contestate spese pari a euro 42.33828 nei confronti di Monteleone (v. pag. pag. 13 citazione), ed euro 24.940,29 nei confronti di Patrone (pag. 11; sarebbe stato, di conseguenza, del tutto ingiusto condannare entrambi gli appellanti a titolo di dolo e in via solidale, al risarcimento di un ammontare complessivo pari a euro 56.754,67.

8. "*elemento soggettivo*"

Anche in relazione al dolo accertato nella gravata sentenza, l'appellante lamenta l'erroneità del giudizio espresso dai primi giudici. Prima delle indagini del p.m. contabile, non sarebbero mai stati sollevati rilievi di sorta, nei confronti dei Gruppi costituiti presso il Consiglio Regionale della Liguria, in ordine alla legittimità di spese analoghe a quelle di cui trattasi e/o alle modalità di rendicontazione delle stesse. Il sig. Patrone, pertanto, avrebbe redatto il rendiconto, unitamente al Monteleone, facendo affidamento sulla correttezza della prassi seguita nelle precedenti legislature regionali, alla quale si sarebbe uniformato, anche per quanto riguarda l'utilizzo della modulistica approvata dalla Commissione rendiconto (presieduta dallo stesso Monteleone, nella seduta del 15.07.2005). In tal senso sarebbero le deposizioni assunte in sede penale, che confermerebbero l'assenza della volontà, in capo al Patrone, di provocare una lesione patrimoniale all'ente regionale.

9. *"potere riduttivo"*

Infine, in via subordinata, l'appellante chiede di ridurre l'importo del danno a suo carico, in virtù della genericità del quadro normativo circa i presupposti per la rendicontazione delle spese in questione, le quali non sarebbero state indicate in maniera dettagliata dal Consiglio Regionale, nonché dell'esistenza di una prassi consolidata dello stesso organo in ordine all'ammissibilità delle medesime spese, ritenuta corretta e aderente alla normativa vigente e, pertanto, costantemente seguita.

Conclusivamente chiede l'accoglimento dell'appello e, per l'effetto, la riforma nella sentenza nei termini sopra descritti, con refusione delle spese del doppio grado di giudizio.

Con atto depositato in data 11.02.2021, la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni scritte con le quali ha chiesto, dopo ampia e puntuale disamina dei motivi di censura di entrambi gli appelli, la reiezione degli stessi.

Con memoria pervenuta in data 19.02.2021, il difensore dell'appellante Patrone ha insistito per l'accoglimento dell'istanza di definizione del giudizio con rito abbreviato e del gravame per tutti i motivi esposti.

Con memoria pervenuta in data 22.02.2021, il nuovo difensore dell'appellante Monteleone ha reiterato le censure e le conclusioni già rassegnate nell'atto d'appello, allegando la rinuncia al mandato da parte dei procuratori costituiti, dovuta al sopravvenuto decesso dell'Avv. Prof. Lorenzo Acquarone. In via di integrazione difensiva, ha profilato la necessità di rimessione alla Corte costituzionale delle

questioni relative alla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, n.t.a. c.g.c. e dell'art. 1, comma 1, l.n. 20/1994 (ove si ritenesse non applicabile alla fattispecie l'integrazione della detta disposizione a seguito dell'art. 21 d.l. 76/2020), per violazione dell'art. 7 c.e.d.u. applicabile all'ordinamento nazionale in virtù dell'interposizione dell'art. 117 Cost.

All'udienza odierna, sentite le parti presenti che hanno confermato le conclusioni rassegnate in atti, la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1.Gli appelli devono essere riuniti ai sensi dell'art. 184 c.g.c., applicabile alle impugnazioni notificate dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016, in quanto promossi avverso la stessa sentenza.

2. In via pregiudiziale, del tutto infondato appare il motivo dell'appello relativo al vizio per **omessa sospensione del giudizio** di primo grado, in quanto pienamente condivisibili sono le argomentazioni esposte nella sentenza impugnata, laddove i primi giudici, hanno negato ogni spazio applicativo all'art 295 c.p.c. per pregiudizialità penale. 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 di questa Sezione (*ex multis*, sentenze nn. 301 e 171 del 2018; nn. 646 e 806 del 2017), rimane pienamente confermato il

principio di totale autonomia e separatezza dei due giudizi. 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 giudici in corso, in forza dell'art. 2 n.t.a. c.g.c.).

3.Passando al vaglio i motivi di doglianza che gli appellanti hanno mosso in relazione al **rito abbreviato**, diversi sono i profili dedotti.

3.1. **Il mutamento di rito**.

Non merita, sicuramente, accoglimento l'istanza di definizione del giudizio con rito abbreviato, reiterata nelle memorie conclusionali depositate dai difensori degli appellanti. La stessa istanza, infatti, già proposta negli atti d'appello, risulta decisa, con decreto n. 39/2019, depositato in data 21.10.2019, da questa Sezione, che ne ha dichiarato l'inammissibilità. Orbene, la detta richiesta deve essere formulata, ai sensi dell'art. 130, comma 3, c.g.c. a pena di decadenza "*contestualmente al gravame principale, incidentale o con la comparsa di costituzione e risposta*", sicché quella contenuta nelle note conclusionali (sia pure in via di mera reiterazione), è sicuramente tardiva, e come tale inammissibile.

In ogni caso, il "non accoglimento" della richiesta segna il definitivo mutamento di rito, ai sensi dell'art. 130, comma 6, c.g.c., con la

conseguenza che, una volta respinta l'istanza, sulla base del sommario accertamento che il giudice compie in sede di rito abbreviato, il passaggio al "rito ordinario" è irreversibile, e ogni ulteriore valutazione deve essere compiuta alla stregua della disciplina processuale che governa il mezzo di impugnazione. Il decreto di rigetto, dunque, produce l'effetto di precludere l'ulteriore reiterazione della richiesta di definizione "agevolata" della controversia, che deve, di conseguenza, ritenersi, vieppiù nel caso di specie, inammissibile.

3.2. **Composizione del giudice e forma del provvedimento nel rito abbreviato**.

Parimenti infondata è la censura di nullità, mossa dagli appellanti alla gravata sentenza, in forza dei vizi afferenti al provvedimento di rigetto della richiesta di rito abbreviato in primo grado.

In primo luogo, alcuna nullità può annettersi alla violazione della forma del provvedimento. La circostanza che, nel caso di specie, il Collegio abbia provveduto con ordinanza emessa in sede di udienza di discussione, e non, come prescritto dall'art. 130, comma 6, c.g.c., con decreto adottato all'esito della camera di consiglio, non può considerarsi idonea a determinare la nullità del provvedimento adottato. Il *nomen juris* attribuito alla decisione in esame, infatti, non muta la sostanza della stessa che, di conseguenza, prevale sulla forma.

In secondo luogo, neppure è ravvisabile il vizio di costituzione del giudice, di cui all'art. 46 c.g.c., posto che il menzionato art. 130,

comma 6, c.g.c. prevede che il provvedimento sia adottato "in camera di consiglio" e, dunque, dal giudice (di primo grado o d'appello) in composizione collegiale (e non monocratica, come sostenuto dagli appellanti). In ogni caso, valga anche per i giudizi contabili il principio affermato dai giudici di legittimità, in forza del quale la violazione delle norme concernenti la ripartizione degli affari tra il giudice monocratico e il giudice collegiale non solo non integra alcun vizio di costituzione del giudice (art. 50 quater c.p.c.) e deve essere fatto valere come motivo di gravame (art. 49, comma 1, c.g.c.), ma *"tale nullità non produce l'effetto di rimessione degli atti al primo giudice, se il giudice dell'impugnazione è anche giudice del merito, e non comporta la nullità degli atti che hanno preceduto la sentenza nulla*" (Cass. civ., Sez. Un., 25 novembre 2008, n. 28040). Ne consegue che, anche *in parte qua*, la censura non merita accoglimento.

4. In relazione, poi, alla doglianza promossa da entrambi gli appellanti, circa l'erroneo rigetto dell'eccezione di **prescrizione** del dedotto credito risarcitorio, l'esame dei motivi di gravame proposti deve incentrarsi su due diverse questioni preliminari: a) esordio del termine prescrizionale; b) validità degli atti di costituzione in mora, posti in essere dal Procuratore regionale.

4.1. **La conoscibilità del fatto dannoso**

Per la prima questione, alla stregua della normativa regionale applicabile alla fattispecie, assume rilevanza la data di trasmissione del rendiconto (approvato dal singolo Gruppo) all'Ufficio di

presidenza affinché (ex art. art. 4 bis l.r. n. 38/1990) sia effettuato il controllo circa "*l'utilizzazione dei fondi erogati nell'anno precedente*".

Era consentito, infatti, che i singoli Gruppi consiliari accedessero direttamente alla quota di Fondo ad essi destinato dall'Ufficio di Presidenza, sotto forma di contributi "*erogati a rate anticipate con cadenza definita dall'Ufficio di Presidenza*" (art. 3). Sicché il meccanismo non si articolava sul modello anticipazione-rimborso, bensì su quello dell'erogazione-rendicontazione, in quanto, entro il 31 gennaio di ogni anno, i Presidenti dei Gruppi consiliari, dovevano presentare all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale un rendiconto delle risorse impiegate da ciascun consigliere, approvato dal Gruppo e debitamente firmato dal Presidente, che se ne assumeva la responsabilità (art. 4 bis, comma 2).

Il momento di "obiettiva conoscibilità" del fatto dannoso, complessivamente inteso, viene a coincidere con l'avvio del segmento procedimentale successivo, ossia con la presentazione del rendiconto alla Commissione quale organo interno all'Ufficio di Presidenza. Deve, infatti, tenersi conto delle seguenti condizioni di legittimità, chiaramente cristallizzate dal legislatore regionale:

- il rendiconto doveva essere articolato "*secondo le categorie di spesa elencate al comma 3 dell'articolo 4*" (art. 4 bis, comma 1) e, dunque, le spese ammissibili erano soltanto quelle di cui all'elenco o ad esse assimilabili, anche per via analogica;
- il rendiconto doveva precisare "*le modalità di cui al comma 4 del medesimo articolo circa l'utilizzazione dei fondi erogati nell'anno*

precedente" e, dunque, essere redatto secondo le "*modalità e argomentazioni esplicative in merito alle spese di funzionamento di cui al comma 2*", predisposte dalla Commissione rendiconto;

- in sede di rendicontazione, doveva tenersi conto del fatto che i contributi ai Gruppi consiliari erano messi a disposizione "*per il funzionamento, per le iniziative politiche e per le attività collegate ai lavori del Consiglio di ciascun Gruppo consiliare*";
- l'Ufficio di Presidenza doveva prendere atto delle risultanze contabili, all'esito delle verifiche effettuate dalla "*Commissione di cui al comma 4*" (art. 4 bis, comma 3), la quale, a sua volta, era tenuta ad attestare "*l'esistenza di documentazione probatoria in merito all'ammontare delle spese di funzionamento e delle spese per il personale*" (art. 4 bis, comma 5) e, fino alle modifiche apportate con l.r. 6 agosto 2009 n. 33, "*verificando altresì le indicazioni di cui all'articolo 4*".

L'Ufficio di Presidenza e, per esso, l'amministrazione regionale avevano, dunque, tutti gli elementi per poter conoscere l'eventuale illegittimità della spesa, alla stregua del "principio di inerenza" che governa l'utilizzo dei fondi pubblici.

Nel caso di specie, il rendiconto risulta essere stato trasmesso in data 19.03.2009 e si pone, di conseguenza, il problema della valida interruzione del termine prescrizionale che è iniziato a decorrere dalla suddetta data.

4.2. Passando alla seconda questione, nei confronti degli odierni appellanti sono stati depositati gli atti di costituzione in mora a firma

del Procuratore regionale.

4.2.1. **Legittimazione del p.m. contabile a interrompere la prescrizione**.

Non può dubitarsi che tali atti, benché provenienti dal P.M. contabile (non dall'amministrazione danneggiata), e distinti dall'invito a dedurre, abbiano tutti i requisiti di cui all'art. 1219 c.c. e, dunque, abbiano prodotto l'effetto di interrompere il termine prescrizionale ex art. 2943 c.c.. Alla stregua dei principi enunciati da questa Corte in sede nomofilattica (SS.RR. n. 14/2000/QM del 20 dicembre 2000), al P.M. contabile è intestata una «*legittimazione generale alla tutela della finanza pubblica mediante il conferimento dello "ius 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*». Ne consegue che, in tale contesto «*sicuramente più ampio di quello del semplice mandato, negare al P.M., titolare "ex lege" dell'azione posta a tutela del diritto leso, la possibilità di porre in essere atti di costituzione in mora, 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*».

Peraltro, tale architettura è stata pienamente ribadita nell'art.66 c.g.c. che riconosce, in capo al Procuratore regionale, il potere di costituire in mora il responsabile del danno ai sensi, e per gli effetti

applicabile, in ragione di tempo, al caso di specie, cionondimeno ha un contenuto ricognitivo e rafforzativo della soluzione interpretativa preesistente alla sua entrata in vigore, e ne rappresenta un indicatore particolarmente significativo.

Non ha pregio obiettare che la ritualità dell'atto di costituzione in mora sarebbe esclusa per i fatti precedenti l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, trovando piena applicazione, in situazioni del genere, l'art. 2, comma 2, dell'allegato 3 del medesimo d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, a tenore del quale "*Le disposizioni di cui all'articolo 66 del codice si applicano ai fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice*". La clausola di salvaguardia contenuta nella disposizione transitoria è, infatti, volta a stabilire l'irretroattività del regime più stringente introdotto, dal legislatore delegato, proprio con il menzionato art. 66, e non può trovare applicazione nel caso di specie, essendo in contestazione fatti avvenuti nel 2008 e, dunque, precedenti alla data di entrata in vigore della detta disciplina codicistica.

4.2.2. **Legittimità costituzionale dell'art.2, comma 2, n.t.a. c.g.c**.

La descritta opzione interpretativa priva di fondamento la dedotta questione di illegittimità costituzionale della menzionata norma transitoria (art. 2, comma 2, dell'allegato 3, d.lgs. n. 214/2016), per asserita violazione dell'art. 7 c.e.d.u., in forza dell'interposizione dell'art. 117 Cost. L'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, oltre a recepire il principio di

legalità che governa le sanzioni penali ("*Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale*"), ne enuncia anche uno dei corollari, ossia l'irretroattività della norma penale ("*Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso*").

Il tenore letterale della disposizione è nitido nel delineare il confine entro il quale trova applicazione il principio, e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ribadito che si debba considerare di natura penale la sanzione che sia qualificata tale dalla norma che la prevede. Soltanto in mancanza di tale espressa qualificazione, si è precisato che si debba tener conto della natura della violazione o della natura, scopo e gravità della sanzione (sul tema degli "*Engel criteria*" si veda C.e.d.u., Plenaria, 8 giugno 1976, caso n. 5100/71, Engel e a. c/Paesi Bassi; *id.* Plenaria, 21 febbraio 1984, caso n. 8544/79, Öztürk c/ Germania; id. sez. II, 4 marzo 2014, casi nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, Grande Stevens e a. c/ Italia; id., 13 maggio 2014, caso n. 20148/09 Rigolio c/Italia) criteri, questi ultimi, tra loro alternativi ma che possono essere utilizzati anche cumulativamente, se l'analisi separata di ognuno di essi non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di un'accusa in materia penale.

Contrariamente a quanto assunto dal difensore dell'appellante Monteleone, la Corte europea ha escluso la violazione della

Convenzione nell'ipotesi di concorso di responsabilità penale e amministrativa. Significative sono le conclusioni alle quali perviene la Corte, nella sentenza 13 maggio 2014 (Rigolio c/Italia), in quanto, nel respingere il ricorso, evidenzia, in riferimento all'art. 7 della c.e.d.u. all'art. 2 del Protocollo 7, che la somma alla quale il ricorrente è stato condannato in sede di responsabilità amministrativa, ha natura di risarcimento e non di pena (paragrafo 46).

Sul piano processuale non è, dunque, configurabile alcuna violazione del principio del *ne bis in idem* (l'art. 4 del Protocollo 7 c.e.d.u. citato è rubricato "*Diritto di non essere giudicato o punito due volte*"), essendo rimesso al giudice nazionale il compito di valutare se i procedimenti contro lo stesso soggetto presentino, con riguardo alle peculiarità dei casi di specie, presentino l'ulteriore requisito di un nesso materiale e temporale sufficientemente stretto ("*sufficiently close connection in substance and time*"): sul punto si rinvia al granitico orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile (*ex multis*, Sez. I centr. app. sent. n. 133/2018; Sez. II centr. app. sent. 670/2018; Sez. III centr. app. sent. n. 4/2019).

Soprattutto, sul piano sostanziale, la responsabilità amministrativo-contabile riveste carattere patrimoniale e ha natura eminentemente generale (o atipica) e risarcitoria (con finalità recuperatoria, non afflittiva), laddove la retroattività della legge più favorevole è norma di carattere derogatorio, posta a presidio di quella "presunzione di innocenza" (art. 25 Cost.) che è baluardo della libertà individuale.

Non si vede come possa la disposizione transitoria, sopra citata, integrare la lamentata violazione del principio di retroattività della *lex mitior.*

4.2.3. **Rilevanza del giudizio di parifica nei processi contabili**

Nessun rilievo, tanto meno ai fini della legittimazione ad agire del p.m. contabile, assume poi l'esito favorevole del giudizio di parifica del rendiconto regionale da parte della locale Sezione di controllo di questa Corte. Come già rilevato da questa Sezione (sentenza 19 marzo 2018 n. 85), la funzione della pronuncia di parifica risulta analiticamente indicata negli art. 39, 40 e 41 del testo unico di cui al r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (sia pure con riferimento al giudizio avente a oggetto il rendiconto generale dello Stato), laddove si precisa che essa consiste nel verificare se le entrate riscosse e versate nonché i resti da riscuotere e da versare, risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte, e se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla stessa Corte, nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti di impegno e alle scritture sopra citate.

La certezza e l'incontestabilità dei dati, che deriva dall'esito positivo del giudizio di parifica e dalla legge di approvazione del rendiconto, ai sensi dell'art. 150 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 (secondo cui l'atto "*una volta chiuso e approvato per legge, è intangibile, né può essere modificato in nessuna delle sue parti*"), fa sì che le risultanze contabili

diventino “intangibili”, in relazione al singolo anno di riferimento, come precisato di recente dalla Corte costituzionale (sentenza n. 244/2020). La Consulta ha, infatti, chiarito che il giudizio di parificazione, affidato alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, dall’art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, ha come oggetto il rendiconto generale annuale della Regione, e che, in esso, si procede alla verifica che le spese effettuate nell’esercizio finanziario dell’anno trascorso, indicate nei vari capitoli, siano conformi alle leggi di bilancio (annuali e pluriennali) e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa inerenti a quello specifico esercizio finanziario. “*La decisione di parificazione – resa con le forme della giurisdizione contenziosa di cui agli artt. 39-41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) – conferisce certezza solo al rendiconto parificato, quello relativo allo specifico esercizio finanziario, e attesta, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati (fra le altre, di recente, Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Campania, decisione 27 dicembre 2019, n. 217/2019/PARI)*”.

Ne consegue che la pronuncia di parifica della Corte dei conti è definitiva e insindacabile in relazione ai soli dati “contabili” in essa contenuti, mentre deve essere escluso che essa assuma il valore di un “giudicato” idoneo a determinare vincoli in sede di giudizio di responsabilità ovvero la violazione del principio del *ne bis in idem*.

A voler tacere d’altro, appare chiarissima la diversità dell’oggetto dei

"giudizi" e delle relative pronunce, non involgendo la materia coperta dalla parificazione, in alcun modo, profili di liceità/illiceità delle condotte dei singoli o di lesività degli interessi patrimoniali e non patrimoniali, facenti capo all'amministrazione danneggiata (in termini, Sez. II centr. app. 19 marzo 2018 n. 85, cit.).

In definitiva, l'esito positivo della funzione del controllo esercitata in sede di parifica non è idoneo a precludere al p.m. contabile l'esercizio dell'azione di responsabilità, né lo delegittima in tale sede.

4.2.4. Ciò premesso, l'atto di costituzione in mora nei confronti dell'appellante Monteleone risulta notificato in data 13.12.2013, e ha prodotto l'effetto interruttivo menzionato, sicché la notifica dell'invito a dedurre, risalente al 19.03.2018, a sua volta idoneo a interrompere nuovamente la prescrizione, ha reso tempestiva la successiva citazione. Per la stessa ragione, deve ritenersi validamente interrotta la prescrizione anche nei confronti del Patrone, destinatario della notifica dell'atto di costituzione in mora in data 18.12.2013 e della successiva notifica dell'invito a dedurre, risalente al 19.03.2018.

La doglianza deve essere, in conclusione, rigettata per entrambi gli appellanti.

5. Nel **merito**, la Sezione territoriale, con la sentenza impugnata, ha condannato entrambi gli odierni appellanti, a titolo di dolo e in via solidale, al risarcimento del danno in favore della Regione Liguria, pari a euro 56.754,67, mentre ha, altresì, condannato il solo Patrone Luigi al pagamento di altri euro 7.722,75 e il solo Monteleone Rosario ad altri euro 687,00, oltre accessori.

La sentenza merita senz'altro conferma, in relazione alla sussistenza dei profili di responsabilità in essa accertati.

5.1. **Antigiuridicità della condotta**

Lamentano gli appellanti l'assenza sia di antigiuridicità della condotta, sia di danno economico. I giudici territoriali non avrebbero tenuto conto del fatto che le spese esaminate dal requirente regionale sarebbero state perfettamente conformi alla previsione normativa, e che sia il consigliere sia il capogruppo avrebbero fornito puntuale riscontro documentale (scontrini, fatture, ricevute etc.) delle spese sostenute. Queste ultime rientrerebbero, a pieno titolo, tra quelle previste dalla disciplina regionale, considerando la natura dei gruppi consiliari e la provata inerenza allo scopo istituzionale.

Nessuno dei profili dedotti appare condivisibile.

5.1.1. **Attività politica e attività legislativa**

Sul primo aspetto, è bene mettere in luce che la responsabilità in esame non riguarda la semplice "modalità di erogazione", basata sulla giustificazione documentale fornita dal consihliere o dal capogruppo, ma investe la stessa essenza della spesa. Nel tracciare il quadro normativo di riferimento, la sentenza gravata richiama, infatti, la legge regionale 19 dicembre 1990, n. 38, che disciplina il funzionamento e l'assegnazione del personale ai Gruppi consiliari, stabilendo, all'art. 2, l'ammontare del contributo, e, all'art. 3, le modalità di erogazione (rate trimestrali anticipate).

L'art. 4 della stessa legge, al comma 2, prevede che ogni Gruppo consiliare provveda "*alle spese inerenti il proprio funzionamento con i*

contributi di cui all'art. 2", e, al comma 3, che i detti contributi siano destinati a sostenere*: a) le spese per l'acquisto di libre e riviste; b) le spese per lo svolgimento di attività funzionalmente collegate ai lavori del Consiglio e alle iniziative dei Gruppi; c) le spese per eventuali consulenze; d) le spese postali, telefoniche e di cancelleria non coperte dalla dotazione di servizi disposta ai sensi del comma 1; e) le spese per il personale; e-bis) le spese di rappresentanza*".

La previsione appare perfettamente in linea con il principio di "inerenza", che governa la spesa pubblica e che, come posto in evidenza dai giudici di primo grado, è immanente all'intero sistema dei rimborsi agli amministratori pubblici. Nella delineata prospettiva, non può che condividersi il processo ermeneutico della Sezione territoriale, volto a valorizzare la categoria dei fondi in esame quale contributo pubblico, intimamente connesso allo sviluppo e alla realizzazione di obiettivi di natura pubblica, nonché all'esercizio delle funzioni connesse al mandato, privo di qualsivoglia interferenza con la diversa funzione svolta dal "partito politico" di riferimento.

La mera comunanza di intenti politici tra l'organizzazione partitica e la sua "costola", strutturata nel contesto dell'assemblea legislativa regionale, non può giustificare il disinvolto impiego di risorse della seconda per scopi propri della prima. Quelle risorse, rivenienti dalla fiscalità di massa, ossia dalle somme versate dai cittadini in adempimento dei loro "doveri inderogabili di solidarietà" (ex art. 2 Cost.), hanno un vincolo di finalizzazione ineludibile, e non possono che essere impiegate se non per le necessità di funzionamento degli

organismi associativi, creati nell'ambito dell'istituzione deputata a svolgere la funzione legislativa (in termini, Sez. II centr. app. 22 febbraio 2021 n. 57). Trattasi di risorse che, proprio per tale loro intrinseca destinazione funzionale, refluiscono nella rendicontazione generale della Regione e, perciò, nella *contabilità di mandato,* quale espressione tra le più rilevanti del "bene pubblico Bilancio", tesa a dare conto del "realizzato" e del "consumo delle risorse impiegate" (cfr. Corte cost. sent. 14 febbraio 2019, n.18 e richiami *ivi*), in ragione di *accountability* e di "*partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica economica e sociale del Paese*" (ex art. 3, c. 2, Cost.), e, dunque, di elevazione della vita democratica della comunità territoriale.

La netta distinzione tra attività politica, riferibile al partito, e attività legislativa, riferibile al Gruppo consiliare, quale componente dell'Assemblea legislativa regionale, è chiaramente desumibile in tutti i sistemi normativi regionali, e risponde a principi, anche di matrice costituzionale, ormai definitivamente riconosciuti dalla conforme, omogenea giurisprudenza di questa Corte, in tutte le fattispecie simili a quella per cui è causa (Sez. Appello Sicilia nn. 141/2016, 1/2017, 14/2017, 93/2017, 116/2017; Sez. I nn. 68/2017, 166/2017 e 477/2017; Sez. II 735/2018, 739/2018, 506/2019, 41/2020, 145/2020; Sez. III nn. 427/2016, 464/2016, 477/2016, 13/2017).

5.1.2. **I principi costituzionali in materia di spesa pubblica e l'etica pubblica.**

In materia di spesa pubblica, infatti, rilevano oltre ai già citati artt. 2 e 3, anche gli artt. 81, 97, 100, 103, 117, c. 2, lett. m), 119 e 120 Cost., dai quali è possibile desumere convergenti principi: a) ogni tipo di spesa deve avere una propria autonoma previsione normativa, che non può essere la mera indicazione nella legge di bilancio; b) la gestione delle spese pubbliche è sempre soggetta a controllo, anche giurisdizionale; c) l'impiego delle somme deve concretizzarsi in modo conforme alle corrispondenti finalità istituzionali, come indicate dalla propria previsione normativa; d) tale impiego deve in ogni caso rispettare i principi di uguaglianza, imparzialità, efficienza (che a sua volta comprende quelli di efficacia, economicità e trasparenza), e deve tendere primariamente alla realizzazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" (LEP), necessari per soddisfare i diritti civili e sociali fondamentali dei cittadini, nonché a promuovere lo sviluppo e la coesione sociale, in quadro di leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie locali.

La sintesi di tali principi induce a ritenere che sussiste un generale obbligo di giustificazione della spesa, secondo le precipue finalità istituzionali, sia pure con le modalità peculiari, eventualmente previste dalla specifica norma di legge che, volta per volta, le disciplina. La giustificazione causale della singola spesa, intesa come indicazione puntuale e coeva della sua destinazione, nell'ambito delle finalità strettamente connesse alle specifiche competenze ed attribuzioni istituzionali dei soggetti che ne possono disporre, deve intendersi quale vera e propria condizione necessaria per la liceità

della spesa stessa. Sulla base di tali constatazioni, la giurisprudenza penale di legittimità ha concluso per la sussistenza del reato di peculato, sul presupposto che "*In assenza di tale coeva giustificazione la spesa - che è passaggio della somma di denaro, o della relativa disponibilità giuridica autonoma, dal soggetto che ancora legittimamente possiede in ragione della sua qualità, a soggetti terzi ovvero a se stesso, in un contesto estraneo alle specifiche attribuzioni istituzionali che sole legittimano la disponibilità e l'utilizzazione - per sé determina interversione del possesso ed appropriazione, perché realizza un'utilizzazione intrinsecamente illecita*" (Cass. pen. n. 23066 del 14.05.2009 e n. 14580 del 24.03.2017).

Non è, d'altra parte, distonico il rinvio, nella fattispecie, all'osservanza dei precetti costituzionali che deve connotare l'esercizio delle pubbliche funzioni.

L'art. 54 Cost. infatti, non solo richiama tutti i cittadini al dovere "*di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi*", e, dunque, di proteggere la *res publica* nell'accezione più ampia che si possa attribuire al termine (salvaguardia dei principi del nostro vivere insieme), ma richiama, al comma 2, i "*cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche*" al "*dovere di adempierle con disciplina ed onore"*. E se la nozione di "*disciplina"*, che figura in tale disposizione, rinvia all'insieme dei precetti e norme di azione che trovano applicazione nei confronti di chi è investito di un *munus publicum*, quella di "onore" reclama una condotta improntata ai valori essenziali dell'etica pubblica e della morale individuale,

costituendo la precondizione giuridica essenziale (costituzionalmente rilevante) per il giusto adempimento delle funzioni stesse, soprattutto se legislative.

Il precetto dell'esercizio delle funzioni pubbliche con "disciplina ed onore", ex art. 54 Cost., si integra – come noto – con quelli degli artt. 28 (diretta responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici), 98 (dovere dei pubblici impiegati di essere all'esclusivo servizio della nazione), e 97 Cost. (i pubblici uffici vanno organizzati in modo da assicurare il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione) e, insieme ad essi, forma un tessuto valoriale che imprime all'etica pubblica una dimensione non solo statico-soggettiva (quale parametro di valutazione della condotta personale degli agenti), ma anche dinamico-collettiva (quale impegno generale ad evitare che l'organizzazione della compagine pubblica diventi strumento di dispersione o di diluizione della responsabilità degli agenti, piuttosto che di prevenzione e rafforzamento della stessa). Nessuna legge potrebbe, dunque, disporre immunità per chi pretende di esercitare pubbliche funzioni senza dignità e onore, soprattutto quando si tratta di membri di assemblee democraticamente elette.

5.1.3. **La nozione di spese di rappresentanza**.

Al cospetto delle univoche affermazioni di principio sopra riportate, del tutto fragili si manifestano le contestazioni mosse alla sentenza impugnata, laddove avrebbe erroneamente escluso l'inquadramento tra le spese ammissibili di quelle effettivamente sostenute dagli

odierni appellanti. Soprattutto privo di pregio è il tentativo di forzare la nozione di "spese di rappresentanza" al fine di giustificare gli importi rendicontati. Non può ritenersi, infatti, ammissibile una "nozione" di spesa di rappresentanza diversa da quella che questa Corte ha, negli anni, enucleato (*ex pluribus*, Sez. III centr. app. n. 158/2000; Sez. II centr. app. n. 106/2002). E' ben vero, infatti, che il gruppo del Consiglio regionale, contrariamente a quanto avviene per i gruppi parlamentari, ha un rapporto più stretto con il territorio, e che l'attività "politica" è contraddistinta da una dialettica costante con gli elettori; ma gli oneri economici che possono porsi a carico del fondo devono essere etiologicamente connessi a occasioni di promozione all'esterno dell'immagine dell'organismo interessato e possono costituire oggetto di rimborso soltanto a condizione che si inseriscano in un contesto di rilievo politico esterno, riferibile al gruppo e non al partito: la sussistenza della detta finalizzazione è rimasta priva di concreta asseverazione.

In ogni caso, il sindacato sull'ammissibilità di siffatte spese non coincide affatto con valutazioni sul merito della scelta discrezionale. 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, 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*". 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*".

In generale, tutti i documenti giustificativi si identificano in centinaia di scontrini aventi a oggetto spese di ristorazione e consumazione in bar e pizzerie, ovvero spese per i viaggi (anche dei collaboratori),

ovvero, ancora, spese per libri od oggetti personali. Per ciascuna delle categorie riportate nella relazione della Guardia di Finanza, sono ampiamente condivisibili i profili di illiceità posti in evidenza nella sentenza impugnata, non essendo mai stata fornita prova del rispetto del vincolo finalistico posto dalla legislazione regionale e, anzi, in taluni casi, è tangibile il totale dispregio verso la funzione quale servizio alla collettività e ottemperanza del mandato.

5.1.4. La piena condivisione della trama motivazionale esposta in sentenza *in parte qua* si ritiene sufficiente a escludere la reiterazione delle analisi ivi condotte sulle singole tipologie di spesa, considerata anche l'esigenza di sinteticità, posto che la motivazione della sentenza, ex art. 17, comma 1 c.g.c., deve consistere nella «*concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di diritto su cui la decisione è fondata*»

Lo iato tra le condotte poste in essere dagli appellanti e le finalità pubbliche poste a fondamento delle erogazioni in parola, appare, dunque, incolmabile per tutte le spese contestate dal Procuratore regionale, tanto più che ai consiglieri regionali liguri era consentito di entrare immediatamente in possesso delle somme destinate al "funzionamento del Gruppo", con obbligo di conforme utilizzazione e di successiva rendicontazione.

5.2. **Onere della prova e nesso causale.**

Se è vero, come appena argomentato, che l'illecito erariale in esame si è consumato in palese violazione del "principio di inerenza", il p.m. contabile ha ampiamente dimostrato, mediante una ricostruzione

minuziosa dell'intera vicenda e analitico corredo documentale, le ragioni dell'imputazione, mentre manca una decisiva prova del contrario, ossia che quegli esborsi erano connessi all'esercizio della funzione, che ne costituisce l'imprescindibile condizione legittimante, nonostante l'impiego, pacifico tra le parti, per beni di uso personale, ristorazione e regalie.

Alcuna inversione dell'onere della prova né alcuna violazione del diritto di difesa (art. 24 Cost.) o del "giusto processo" (art. 111 Cost.) può ravvisarsi nell'apprezzamento dei dati documentali da parte della Sezione territoriale che, anzi, ha fatto buon governo della regola di giudizio di cui all'art. 2697 c.c. Una volta accertata la radicale inidoneità del semplice "scontrino" o altro giustificativo di spesa, a provare l'inerenza della stessa alla funzione, gli ingenti importi messi a disposizione del Capogruppo hanno determinato esborsi privi di giustificazione causale, tali da configurare un'ingiustificata diminuzione patrimoniale in danno delle casse regionali, negli importi definiti nella sentenza impugnata.

Il costante "drenaggio" di risorse pubbliche va ricondotto, alla stregua del principio di causalità di cui agli artt. 40 e 41 c.p., ai comportamenti commissivi posti in essere dal consigliere e dallo stesso Capogruppo nel corso degli anni. Alcuna altra condotta assurge a concausa idonea da sola a scatenare l'evento lesivo nel processo deterministico esaminato: né la prassi consolidata né il comportamento imputabile agli Uffici regionali, per il tramite della Commissione appositamente istituita, infatti, possono avere valenza

etiologica escludente.

In particolare, come chiarito dai primi giudici, la Commissione del 2009 non ha mai potuto procedere all'effettuazione dei controlli previsti dalla vigente normativa, avendo provveduto a smaltire l'arretrato (rendiconti precedenti all'anno 2008); quella nominata nel 2011, dal canto suo, si è giovata di un più favorevole *jus superveniens*. La l.r. n. 38/1990, all'art. 4 bis, comma 5, stabiliva, infatti, che la Commissione "*attesta l'esistenza di documentazione probatoria in merito all'ammontare delle spese di funzionamento e delle spese per il personale, verificando altresì le indicazioni di cui all'articolo 4*". Sennonché tale ultimo inciso è stato abrogato dalla legge regionale 6 agosto 2009, n. 33 e, pertanto non era più in vigore alla data in cui la Commissione ha effettuato l'esame del rendiconto (2011), limitandosi ad accertare la sussistenza della documentazione fiscale di supporto alle spese rendicontate. A quel punto, la Commissione doveva solo verificare che la documentazione allegata ai rendiconti esistesse e fosse idonea a "provare" l'effettuazione delle spese rendicontate e il loro importo complessivo, non anche valutare se ciascuna spesa rispettasse o meno i vincoli di destinazione dell'art. 4, comma 3, della legge regionale 38/1990.

Ne consegue che, neppure in sede di concorso causale ed eventuale riparto virtuale delle quote di responsabilità, può essere considerato determinante o escludente la condotta dei singoli componenti delle Commissioni rendiconto.

5.3. **Richieste istruttorie**

Precipitato di tali costrutti argomentativi è l'inammissibilità dei mezzi istruttori richiesti e già denegati in primo grado. Il difensore dell'appellante Patrone precisa che la richiesta ammissione della prova per testi non sarebbe affatto pretestuosa o defatigante, in quanto i relativi capitoli di prova non coinciderebbero con il contenuto "delle tredici dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà allegate", come sostenuto in sentenza.

L'auspicata richiesta di integrazione probatoria non può, tuttavia, trovare accoglimento. In proposito è sufficiente considerare che i profili della vicenda, asseritamente bisognevoli della detta integrazione, in realtà, hanno avuto 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.

Non può neppure 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 a quella in esame (*ex multis*, di recente Sez. II centr. app. 22 febbraio 2021, n. 57).

Infine, nel caso di specie, l'attendibilità degli esiti probatori derivanti dall'escussione di soggetti astretti, all'epoca dei fatti, da un rapporto di lavoro e/o collaborazione con gli odierni appellanti (o alcuno di essi), potrebbe considerarsi compromessa, sicché l'invocata completezza istruttoria si tradurrebbe in una mera dilatazione dei tempi processuali.

5.4. **Elemento soggettivo.**

Benché ad alcuno degli odierni appellanti risultano contestate spese basate su documenti falsificati (per le quali il Procuratore contabile si è riservato l'azione all'esito del giudizio penale), deve condividersi la ricostruzione della sentenza di primo grado in termini di responsabilità dolosa, stante la piena consapevolezza da parte degli stessi consiglieri circa l'illiceità della propria condotta e, soprattutto, dell'evento giuridico da essa prodotto, rinvenibile nella lesione del integrità patrimoniale del pubblico erario e dell'equilibrio dei bilanci

pubblici, derivante dalla malversazione delle somme messe a loro disposizione per finalità esclusivamente pubbliche.

5.4.1. **L'applicabilità dell'art. 21 d.l. 76/2020 ai giudizi in corso**.

In tale solco argomentativo, la questione relativa all'applicabilità dell'art. 21 d.l. 76/2020 si appalesa infondata. Oltre a dover considerare che, in tal caso, il difensore dell'appellante Monteleone pretende l'applicazione della norma sopravvenuta più restrittiva (diversamente da quanto sostenuto in relazione all'art. 2, comma 2, n.t.a., laddove si invoca la *lex mitior*), non può non evidenziarsi che la disposizione ha inserito nell'art. 1, comma 1 della legge n. 20/94, l'alinea "*la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*".

Orbene, la norma ha carattere sostanziale, in quanto incide su uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'illecito erariale e, dunque, non può spiegare effetti su vicende verificatisi prima della sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 11 disp. prel. c.c. Sebbene il tenore letterale della disposizione sembri conferirle carattere processuale (in quanto si utilizzano termini come "prova" e "dimostrazione"), un'interpretazione logico-sistematica non può non considerare che il legislatore, in un contesto emergenziale e finalità dichiaratamente semplificatorie, ha operato un innesto su una norma sostanziale (art. 1, comma 1, l. n. 20/1994), introducendo una nozione di dolo "erariale" a contenuto tipizzato.

Anche qualora vi volesse annettere valore processuale allo *jus superveniens*, in virtù del principio espresso dal brocardo latino

tempus regit actum, la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il p.m. contabile, al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell'art. 194 c.g.c. (in termini, Sez. I App. sent. n. 234/2020 e n. 263/2020). Per tali motivi, la sollevata questione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 7 c.e.d.u. per l'interposizione dell'art. 117 Cost., è manifestamente infondata.

5.4.2. **La *voluntas lucrifaciendi.***

In ogni caso, il dolo non solo è qui provato dalla peculiare reiterazione dello sperpero di denaro pubblico, connotato da particolare callidità, ma anche dall'approvazione del rendiconto, avvenuta dopo un'asserita *"attenta analisi dettagliata*" (come risulta testualmente nel documento in atti), che non può non intendersi se non come volontà di arrecare pregiudizio all'erario regionale, traslando definitivamente il peso economico di spese, tanto improvvide quanto illegittime, sulla collettività.

Non solo, infatti, alcuna analisi è stata effettuata - tant'è che gli stessi appellanti alludono una non meglio precisata "impossibilità oggettiva" a provvedere in tal senso - ma, soprattutto, è smentita dalla lettura degli scontrini e delle ricevute che, in taluni casi, evidenzia *ictu oculi* la non inerenza (e dunque l'illiceità) della spesa.

Tale elemento valutativo priva di fondamento l'osservazione difensiva dedotta dall'appellante Patrone, secondo cui egli sarebbe stato chiamato a rispondere di illeciti imputabili esclusivamente al

Monteleone. L'omissione di un'attività dovuta in forza del suo ufficio, in quanto Capogruppo, è stata, infatti, accompagnata da una falsa dichiarazione, idonea a trarre in inganno la Commissione circa la regolarità dell'*iter* seguito, con ciò attestando la consapevole violazione di norme procedimentali contenute nelle fonti regionali. Questo è il tratto distintivo della vicenda in esame, rispetto alle altre similari che pure sono state decise in appello, nei termini che il difensore dell'odierno appellante ha sottolineato nelle note conclusionali (Sez. II centr. app. 2.11.2018 n. 622).

Nel momento in cui il Patrone ha promosso l'approvazione del rendiconto, era ben consapevole di non aver effettuato alcuna verifica né, tantomeno, alcuna dettagliata analisi delle ricevute e degli scontrini, depositati dall'altro consigliere appartenente al medesimo Gruppo.

Per entrambi gli appellanti, non può essere addotta a causa giustificatrice la "prassi applicativa", né l'eventuale tolleranza di taluni comportamenti abusivi, non potendo rivestire, entrambe le circostanze, efficacia scriminante. Le stesse modalità di rendicontazione, infatti, avrebbero potuto costituire oggetto di una migliore normativa di dettaglio o di modifiche del quadro legislativo in vigore, alle quali erano chiamati proprio i consiglieri regionali, sicché la reiterazione di condotte illecite, basata sulla mera assuefazione a comportamenti *contra legem* costituisce conferma (e non smentita) della *voluntas lucrifaciendi*.

Nessun peso scriminante può, infine, assumere l'affidamento sui

controlli postumi della Commissione, neppure sul piano dell'imputazione soggettiva degli eventi. 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. L'attivazione dei descritti presidi di controllo avrebbe, dunque, consentito di anticipare la prestazione risarcitoria, ma certo non poteva incidere né sulla causazione né sulla volontà dell'evento dannoso.

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, posto che, come sopra evidenziato, la successiva legge regionale (oggetto di dibattito e confronto in seno all'assemblea legiferante) ha delimitato il ruolo e la responsabilità di detto organo di verifica.

6. In punto di **quantificazione** del danno, stando alla ricostruzione fornita dal p.m. contabile e riscontrabile in atti, la differenza tra l'importo dedotto in citazione (per euro 65.165,00) e quello emerso nella richiesta di rinvio a giudizio (pari a complessivi euro 78.374,00) sarebbe data dalla imputazione, in sede penale, di ulteriori spese al solo Patrone per le quali sarebbe emersa la falsificazione: per tali spese, come detto, il Procuratore regionale ha riservato l'azione all'esito del processo penale.

Il Collegio di prime cure ha, quindi, imputato a entrambi gli odierni appellanti, in solido e a titolo di dolo, l'ammontare pari ad euro 56.754,67, mentre ha lasciato a carico del solo Patrone Luigi, la somma di euro 7.722,75, e a carico del solo Monteleone Rosario la somma di euro 687,00. Più correttamente, alla stregua di quanto sopra precisato, l'intero ammontare avrebbe dovuto essere posto a carico di entrambi gli appellanti, ma, in assenza di appello della parte pubblica, il criterio deve essere integralmente confermato. In relazione al riparto interno, deve ricordarsi che il vincolo della solidarietà passiva costituisce solo un rafforzamento "esterno" della garanzia patrimoniale che grava su ciascun debitore. Rimane, dunque, a questo punto, fuori dalla portata del giudicato del giudice contabile, la determinazione del *quantum debeatur* nel rapporto di regresso tra i due condebitori, dovendosi applicare in quella sede i principi propri del diritto civile (art. 1299 c.c.), in virtù dei quali ciascuno risponde per la propria "parte" di debito.

7. Parimenti, merita conferma l'esclusione del potere riduttivo, in considerazione della condotta connotata da dolo e del doloso arricchimento che ne è derivato.

8. In conclusione, gli appelli devono essere rigettati e, per l'effetto, deve essere integralmente confermata la sentenza di primo grado. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così

definitivamente pronunciando, riuniti gli appelli, li rigetta e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza.

SENT. 95/2021

Condanna entrambi gli appellanti in solido alla refusione delle spese di lite che liquida complessivamente in € 256,00 (DUECENTOCINQUANTASEI/00).

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 marzo 2021.

L'Estensore — Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano) — (dott. Fulvio Longavita)

Firmato digitalmente — Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 18 MARZO 2021

La Dirigente (Dott.ssa Sabina Rago)

Firmato digitalmente