



**REPUBBLICA ITALIANA**

**SENT. 2/2021**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LIGURIA**

Composta dai seguenti magistrati:

- **Dott.ssa Emma Rosati** **Presidente**
- **Dott. Benedetto Brancoli Busdraghi** **Referendario**
- **Dott.ssa Patrizia Esposito** **Referendario Relatore**

Ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 20817 del registro di Segreteria, promosso dal Procuratore Regionale della Corte dei Conti per la Liguria nei confronti di **MACCHIAVELLO** Giovanni, C.F. MCC-GNN-50M08-H183G, nato a Rapallo (GE) il 08.08.1950 ed ivi residente, rappresentato e difeso dagli Avv. ti Matteo Repetti ed Enrico Scopesi, con elezione di domicilio presso lo studio del primo in Genova, Galleria G. Mazzini n. 7/7;

Uditi, nella pubblica udienza del 19 novembre 2020 il relatore Dott.ssa Patrizia Esposito, il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale Dott. Marco Ferraro, l'Avv. Gianluca Zunino, su delega dell'Avv. Matteo Repetti e l'Avv. Francesca Palmiero, su delega dell'Avv. Enrico Scopesi.

**FATTO**

1. Con atto di citazione, ritualmente depositato e notificato il 29.01.2020, il

Procuratore regionale ha convenuto in giudizio Giovanni Macchiavello, nella qualità di Capogruppo e unico Consigliere, chiedendone la condanna al pagamento della complessiva somma di € **37.682,16** (“anziché 37.623,56”, con l’aggiunta di € 58,60 rispetto all’invito a dedurre), oltre alla rivalutazione, per danni erariali che sarebbero stati cagionati attraverso l’erogazione e la gestione in seno al Consiglio della Regione Liguria di fondi relativi a rimborsi spese non dovuti per l’anno 2009 da parte del Gruppo consiliare “*Per la Liguria Sandro Biasotti*” .

Oggetto di contestazione è l’illiceità delle spese rendicontate ed approvate dal Presidente del Gruppo consiliare in data 25.01.2010 “*dopo attenta lettura*” e senza osservazioni, trasmesse dal medesimo al Consiglio Regionale il 26.01.2010 e, successivamente, in data 14.12.2011 approvate dalla cd. “*Commissione rendiconto*”, con accertamento di un “*disavanzo*” diverso da quello dichiarato (per € 1.523,75 in luogo di € 3.250,53).

Esponeva l’**istante Procura**, al riguardo, che:

a) a seguito delle notizie stampa e della comunicazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova (gennaio-marzo 2013), aveva delegato l’espletamento degli adempimenti istruttori al Nucleo di Polizia Tributaria della G.d.F. di Genova, ricevendone segnalazione di danno erariale il 18.11.2014 e provvedendo alla costituzione in mora dei ritenuti responsabili per danni alla finanza pubblica, tra i quali l’8.01.2015 l’odierno convenuto;

b) individuato il quadro regolativo dell’approvazione dei rendiconti dei Gruppi consiliari vigente all’epoca dei fatti (artt. 2, 3, 4 e 4 bis, della L. reg. Liguria n. 38 del 19 dicembre 1990), secondo pacifica giurisprudenza contabile le relative spese debbano restare rigorosamente giustificate e documentate, indicando

analiticamente le finalità istituzionali perseguite, il rapporto di pertinenza tra attività dell'ente, natura e legittima misura delle stesse, oltre che la qualificazione del destinatario, secondo rigorosi criteri di ragionevolezza, elementi che difetterebbero nelle fattispecie oggetto di giudizio;

c) le spese contestate erano risultate prive di inerenza rispetto al mandato, richiamando le pronunce in tema di riparto dell'onere probatorio e assumendo quindi gravante sul percettore di un qualsivoglia contributo pubblico, avente una specifica finalizzazione, l'onere di dare conto dell'impiego conforme a legge, provando la coerenza con le finalità proprie dell'erogazione;

d) secondo i criteri di disamina esplicitati nella suddetta segnalazione di danno erariale, i danni contestati in sede di invito a dedurre, notificato il 12.07.2019 dalla Magistratura requirente, ammontavano ad € 37.623,56, oltre accessori;

e) il danno erariale si sarebbe manifestato perché dai riscontri eseguiti era emerso, in via concorrente o alternativa, che le spese oggetto di contestazione erano supportate da documenti privi di indicazione del beneficiario che le aveva sostenute ovvero nei quali la stessa risultava aggiunta dall'utilizzatore, non consentendo tale circostanza di collegarle con certezza ai Consiglieri o al Gruppo di riferimento e, conseguentemente, alla funzione istituzionale svolta; ovvero che non ne riportavano la motivazione istituzionale, supportata da idonea documentazione giustificativa formata contestualmente al fatto generatore della spesa;

f) uniformi erano stati i criteri di scrutinio delle spese che questa Sezione aveva già posto alla base delle proprie decisioni in vicende processuali analoghe (*ex plurimis*, cfr. sent. n. 21 del 31.01.2019, resa tra le parti per l'anno 2008);

g) con riferimento alle condotte di spesa del Macchiavello, la Procura della

Repubblica presso il Tribunale di Genova aveva richiesto in data 07.02.2017 il rinvio a giudizio per il reato continuato di peculato *ex artt. 81 cpv. e 314 c.p.*;

h) ivi era confermato che il Gruppo aveva ricevuto in detto frangente temporale *tranches* di anticipazioni di contributi per complessivi € 156.254,64 e che aveva rendicontato spese per € 159.505,17, dichiarando un disavanzo di € 3.250,53, come rideterminato dalla Commissione a fronte delle spese documentate per € 154.730,89; e che l'ammontare delle condotte distrattive delle risorse pubbliche contestate dalla Procura ordinaria ammontava ad € 27.592,14, limitatamente al periodo per cui è causa ed allo stato d'avanzamento delle indagini, avendo allegato documenti di spesa “...*per finalità diverse da quelle indicate sub a e/o non effettuate da lui e/o non realmente effettuate, e così si appropriava delle somme*”, rinviando per le specifiche condotte ritenute estranee all'espletamento del mandato allo stralcio del rinvio a giudizio;

i) quanto all'elemento soggettivo, le condotte poste in essere dal convenuto, che aveva trasmesso deduzioni a seguito dell'invito a dedurre e chiesto l'audizione personale, raccolta a verbale in data 08.10.2019 (ove depositava anche difese integrative), risultavano connotate dal dolo, come anche confermava l'avvio dell'azione penale per le annualità 2008-2010; in via meramente subordinata, ipotizzava il titolo soggettivo della colpa grave relativamente alle condotte del Gruppo composto esclusivamente dall'odierno convenuto, cui veniva addebitato l'intero ammontare del danno;

l) con riferimento alle tipologie di spese ingiustificate, venivano contestate le seguenti voci di danno da risarcire, indicate alle pagg. della citazione da 16 a 29, secondo le categorie classificatorie previste (lett. da “A” a “E bis”), nei

termini di cui all'allegato n. 1 del rapporto dei militari delegati della G.d.F.:

- *Categoria "B2" - Spese per convegni, seminari, riunioni ed altre iniziative collegate allo svolgimento dei lavori*, portate a rendiconto per € 21.524,42 e contestate in difetto di inerenza per € **17.304,12**. Tale ammontare si riferisce a quarantadue richieste di rimborso di viaggi per "*presunte missioni in territorio regionale e nazionale*", oltre che all'estero, sottoscritti dal medesimo convenuto, con allegate ricevute per pernottamenti, vitto e spese di trasporto (con rimborso forfettario chilometrico richiesto per € 0,30 a Km invece dei previsti € 0,25), non supportate da documentazione autorizzativa, coeva all'esborso, né da altra motivazione o giustificazione formale che consenta di ricollegarle con certezza alle attività istituzionali del Gruppo. Vengono contestate, inoltre, la fattura di una azienda Grafica per l'acquisto di n. 80 copie del libro "*Navi e Relitti*" (€ 2.400,00) e le spese per manifesti "*Burlando guida la Liguria contromano*", "*La Sanità di Burlando al collasso*" e manchette giornali "*Grazie ai Liguri*" per € 100.786,37 – Forza Italia verso il PDL (in coalizione), di cui ad esclusivo carico del Gruppo € 8.398,86, ritenendole estranee a qualunque categoria di spesa ammessa al rimborso.

- *Categoria "B3" – Spese di trasporto* portate a rendiconto per € **58,60** ed integralmente contestate. Si tratta di cinque giustificativi, con due ricevute di pedaggio (per la tratta Genova - La Spezia, nonostante i Consiglieri avessero in dotazione viacard e telepass dell'amministrazione regionale) e le restanti per taxi, relativamente alle quali il P.M. contabile richiama la consolidata giurisprudenza di questa Sezione alla cui stregua non sono ammissibili spese per servizi di taxi e parcheggio a pagamento fruiti nell'area di Genova, salvo quelle per le quali sia possibile dimostrare che detta fruizione è avvenuta in

relazione a un'occasione o circostanza specifica comunque inerente finalità istituzionali, in ragione del divieto di duplicazione della spesa atteso il godimento da parte dei Consiglieri regionali del rimborso forfettario mensile.

- *Categoria "B5" – Spese per pubblicazioni del Gruppo, acquisizione spazi telefonici e televisivi, conferenze stampa, rendicontate per € 274,56 ed integralmente contestate, trattandosi di un'unica fattura emessa per l'inserimento sul quotidiano "Il Giornale" relativamente alle elezioni europee 2009 per la pubblicità di "Mario Mauro Presidente", ritenuta del tutto non è inerente.*

- *Categoria "B6" – Rimborsi spese ai Consiglieri Regionali. Spese per riunioni, convegni e seminari, ristorazione, portate a rendiconto con numerosi giustificativi per € 12.701,72 ed integralmente contestate. A sostegno delle proprie argomentazioni parte attorea richiama la giurisprudenza delle Sezioni Ligure e Lombarda in merito alla inidoneità dei ristoranti a costituire la sede più appropriata degli incontri istituzionali nonché le argomentazioni della Sezione di Controllo per la Regione Liguria relative alle spese di ristorazione (deliberazione n. 21/2014), trattandosi di ricevute e scontrini riguardanti esborsi per incontri conviviali sforniti di documentazione a corredo, coeva ed idonea in concreto a ricondurre le uscite ad attività funzionali del Gruppo.*

- *Categoria "D" – Spese postali, telefoniche e di cancelleria non coperte dalla dotazione di servizi disposta dall'U.P. Varie, portate a rendiconto per € 12.477,54, di cui € 1.073,50 contestate come non inerenti.*

In questa categoria, la Procura addebita integralmente le spese per l'acquisto di ricariche telefoniche effettuate su numeri diversi dall'abbonamento TIM intestato al Gruppo consiliare (pagato su fatture bimestrali) ovvero acquistate in tabaccheria senza riferimenti all'utenza ricaricata, dal momento che tale

documentazione non consentirebbe di distinguere l'uso che è stato fatto dell'utenza e la natura dei consumi, oltre all'acquisto di n. 1000 francobolli, per € 600,00, sulla base di una ricevuta dell'esercente "*che risulta modificata*".

- Categoria "*E*" – *Spese per le indennità di missione/rimborsi spettanti ai dipendenti collaboratori assegnati ai Gruppi Consiliari* portate a rendiconto per € **2.202,15** ed integralmente contestate, trattandosi per il P.M. di spese dei collaboratori per viaggi (a Roma, Trento e Rimini), oltre che personali per raggiungere il luogo di lavoro (con abbonamenti ferroviari mensili e settimanali), non giustificate da alcuna documentazione probatoria idonea ad "*agganciare*" la spesa al funzionamento del Gruppo consiliare.

- Categoria "*E bis*"- *Spese di rappresentanza*. Totale delle spese portate a rendiconto per € **4.067,51** integralmente contestate come illecite, in quanto ritenute prive dei requisiti formali e sostanziali legittimanti le stesse, oltre che della prova della finalità di rappresentanza asseritamente perseguita.

Trattasi, in particolare, di acquisti indeterminati documentati con uno scontrino non fiscale emesso da un esercente di Chiavari (€ 400,00); esborsi in gioielleria (€ 165,00); per portachiavi e specchietti da borsa (€ 1.064,16); per agende *omissis* (€ 1.377,60); per penne *omissis* (€ 960,00), altri acquisti documentati con scontrini fiscali (presso i negozi *omissis*, *omissis* ed *omissis*, per rispettivi € 30,00, 22,00 e 45,00).

Tutto ciò premesso, a fronte della totalità delle spese annuali rendicontate (€ 154.730,89), ritenendo prive di pregio le deduzioni e le prove dichiarative offerte a difesa, la Procura attrice chiedeva la condanna del convenuto al risarcimento del danno complessivamente arrecato dal Gruppo nel periodo d'interesse alla Regione Liguria, pari ad € **37.682,16** oltre alla rivalutazione

(per le Cat. B2+B3+B5+B6+D+E+Ebis), trattandosi spese di funzionamento ritenute non rimborsabili in totale difetto di inerenza al mandato consiliare.

2. Rinvia con decreto presidenziale al 19 novembre 2020 l'udienza già a ruolo per il 4 giugno 2020, in considerazione dell'emergenza sanitaria, si costituiva in giudizio il convenuto, con memoria degli Avv.ti Mario Repetti ed Enrico Scopesi, pervenuta in termine il 28.10.2020, contestando nel merito la prospettazione dell'attore pubblico in quanto infondata per assenza di danno erariale e chiedendo la reiezione integrale della domanda con vittoria di spese e competenze di giudizio, solo in via subordinata richiedendo l'accertamento dell'assenza dell'elemento doloso e, comunque, la riduzione dell'ammontare della condanna di € 20.573,59, in base alle difese ivi formulate i cui contenuti possono essere riassunti nei termini seguenti.

a) *In primis*, ritiene che la richiesta risarcitoria sia basata su erronei presupposti giuridici ed esorbitanti non consentite valutazioni di merito circa le determinazioni con le quali il Gruppo consiliare ha inteso attuare le proprie finalità politico-istituzionali, nello svolgimento del legittimo ruolo rappresentativo dell'elettorato, restando tutte le spese contestate relative ad *“iniziative politiche e per le attività collegate ai lavori del Consiglio”*, dunque *“riconducibili all'esercizio del mandato popolare”* (ex artt. 2 e 4 L. r. n. 38/1990), citando la giurisprudenza costituzionale che avrebbe delimitato i poteri di verifica e controllo di questa Corte (Corte cost., sentenze 06.03.2014, n. 39 e 15.05.2014, n. 130).

b) Contesta la pretesa neutralità delle verifiche compiute sul rendiconto consiliare da parte della Commissione regionale per il Rendiconto, che hanno condotto all'esito di *“un vero e proprio giudizio di merito, anziché meramente*

*documentale*” ad escludere la rimborsabilità di alcune spese per il personale, non contestate nel presente giudizio, oltre che di una spesa nel capitolo “E bis” (scontrino di € 400,00), accertando *“l’esistenza di un avanzo di € 1.523,75 anziché il dichiarato disavanzo di € 3.250,53”*, con conseguentemente obbligo alla restituzione del *tantundem*, avvenuta con bonifico onnicomprensivo per la Legislatura in data 25.02.2013.

c) Dichiarò di ignorare a quali *“specifici obblighi di rendicontazione fosse tenuto”* ed asserisce che la normativa vigente all’epoca dei fatti, *“nell’estrema genericità nelle definizioni adottate”*, non avrebbe previsto alcun obbligo di giustificazione delle spese (ove rientranti nelle tipologie ammissibili), non richiedendo che la relativa documentazione dovesse essere formalizzata secondo le caratteristiche ritenute imprescindibili dalla Procura, attraverso dati non contemplati dalla modulistica e dalla prassi allora in uso, essendo stato introdotto l’utilizzo del parametro dell’inerenza della spesa solo con il D. l. n. 174/2012, oggetto della delibera della Sezione Ligure di controllo n. 21/2014.

d) Contesta l’inversione dell’onere della prova circa la spendita irregolare delle risorse regionali ad oltre dieci anni di distanza, avendo fornito in ogni caso chiarimenti relativi alle singole operazioni, oltre che testimonianze scritte dei collaboratori e degli attivisti iscritti alla lista civica, avversando il discrimine *“tra eventi ufficiali ed eventi non istituzionali”* introdotto dal P.M..

e) Lamenta che nessun ulteriore rilievo sarebbe stato nel merito formulato dalla competente Commissione, dall’Ufficio di Presidenza, oltre che dall’Assemblea Regionale, che aveva approvato il rendiconto generale, non comprendendo le ragioni della *“liberazione” degli altri (presunti) corresponsabili*”.

f) Avversa, nella fattispecie, la stessa configurabilità a proprio carico

dell'elemento soggettivo, non ritenendo il proprio comportamento caratterizzato né dal dolo né della colpa grave, in assenza “*di qualsivoglia arricchimento personale*”, anzi ritenendo di aver agito nella sua qualità, non facendo il “*politico di professione*” e dedicandovi il tempo libero, rispettando la normativa vigente e sottoponendo la rendicontazione al vaglio dei competenti Organi, comunque “*non emergendo in atti casi di documentazione artatamente falsificata o alterata, o spese che appaiono platealmente incompatibili o incongruenti, per la tipologia o la quantità con le finalità istituzionali del Gruppo consiliare*” (Sez. Liguria, 5.10.2020, n. 69).

g) Afferma, in subordine, l'ammissibilità di alcune voci di spesa da detrarre in ogni caso dalla pretesa attorea, per complessivi **€ 20.573,59**:

- quanto alla *Categoria “B2”*: i viaggi del Consigliere sulla tratta Genova - Rapallo (sede Consiliare e residenza personale), effettuati in giorni diversi da quella in cui era convocata l'Assemblea regionale, a norma della stessa L. reg. n. 38/1990, che non prevedeva specifici divieti, per € 262,50, oltre che gli spostamenti relativi ai procedimenti presentati e sottoscritti durante la legislatura, anche a Monaco, Nizza e Mentone, avendo riconosciuto ammissibili le varie spese di trasporto anche il Tribunale di Genova, in sede penale ed in altro procedimento (sent. n. 2221 del 30.05.2019); la tassa affissioni pagata per € 34,00 in relazione a manifesti considerati leciti; la spesa di € 8.402,56 per “*Manifesti Burlando + Manchette giornali*”, risultando ammissibili altri manifesti nella medesima voce classificatoria e restando la “*propaganda politica*” pienamente legittima anche per le elezioni dei Parlamentari a norma dell'art. 7 della L. n. 515/1993;

- quanto alla *Categoria “B6”*: sulla scorta del medesimo criterio discrezionale

enunciato dalla Sezione nella cit. sentenza n. 21/2019, le fatture di Ristoranti specificamente intestate al Gruppo, oltre quella emessa il 28.03.2009 a Roma, essendone stato richiesto il rimborso anche da una propria collaboratrice;

- quanto alle rimanenti *Categorie "D", "E" "E bis"*: la fattura di € 600,00 per francobolli *"che reca una semplice correzione a penna nel numero dei francobolli acquistati (presumibilmente fatta dallo stesso venditore) - e non ... nell'importo dell'acquisto - del tutto irrilevante ai fini della richiesta di rimborso"*; tutte le spese di viaggio dei collaboratori assunti con *"regolare contratto di lavoro"*, occasionate da impegni politici, tra cui anche il *meeting* annuale di Comunione e Liberazione a Rimini ed eventualmente ricalcolando l'indennità chilometrica, oltre che gli abbonamenti per recarsi a Genova, risultando ammissibili le spese di viaggio anche per la citata giurisprudenza penale; lo scontrino di € 400,00 già *"depennato"* dalla Commissione; gli esborsi per rappresentanza di modesto valore.

h) Infine, la difesa ritiene *"prescritto e/o comunque non dovuto"* l'importo di € 58,60, non contestato in sede di costituzione in mora e nell'invito a dedurre.

All'udienza odierna, il rappresentante del P.M. ed i difensori della parte privata hanno concluso come in atti, ulteriormente argomentando.

Il Collegio ha richiesto, specificamente, di evidenziare le modalità in cui l'avanzo del Gruppo per l'VIII Legislatura, restituito con bonifico del 25.02.2013, per complessivi € 6.151,97, risultasse riferibile alle singole annualità e, in particolare, a quella del 2009 oggetto di causa.

La Procura regionale, insistendo per la reiezione dell'eccezione di avvenuta restituzione delle poste interessate dal vaglio dell'apposta Commissione non rinvenendo alcuna correlazione tra le stesse ed il versamento effettuato dal

convenuto, ha evidenziato il fatto che le difese svolte dal medesimo si sovrapporrebbero alla giurisprudenza già consolidata della Sezione, anche per i termini delle verifiche rimesse agli altri Organi regionali.

Ha richiamato, altresì, i principi di resa del conto delle risorse collettive e di inerenza della spesa, immanenti all'ordinamento contabile, oltre che la nozione di spese di rappresentanza, nei termini costantemente affermati dalla giurisprudenza (indicata in citazione) e, recentemente, riepilogati dalla sentenza della Cass. Sez. VI Penale n. 20535/2020, quale fondamentale *vademecum* per il giudice penale e contabile, cui l'attore pubblico si sarebbe attenuto, chiedendo condanna a titolo di dolo per l'intero danno contestato, costituendo l'odierno giudizio, nei fatti, una prosecuzione di quello per comportamenti sovrapponibili relativi al precedente esercizio.

I difensori del convenuto, insistendo su tutte le eccezioni sollevate, hanno evidenziato particolarmente gli argomenti che seguono.

Quanto alla richiesta del Collegio, sono state precisate le modalità di verifica della Commissione Rendiconto, che provvedeva ad esaminare la documentazione allegata, annotando quanto necessario ed effettuando i "ricalcoli", a seguito della eliminazione delle voci ritenute inammissibili, predisponendo schede esplicative a margine e tabelle riepilogative annuali.

E' stato sottolineato che finché il controllo della suddetta Commissione si era verificato anno per anno, non v'era stata necessità della restituzione degli avanzi rilevati, dal momento che questi venivano immediatamente decurtati dai contributi determinati per l'anno successivo, corrispondendo il bonifico del convenuto datato 25.02.2013 alla restituzione degli importi ricalcolati esclusivamente per le annualità 2008-2010, tra cui era ricompresa anche la

spesa sub “Ebis” per € 400,00 contestata dalla Procura Regionale.

Si è lamentata, inoltre, la diversificazione tra gli approdi del giudice penale e contabile sul medesimo tema delle cd. “*spese pazze*” dei Gruppi consiliari, con reciproci rimandi ed assenza di uniformità nelle reazioni giuridiche a fronte di analoghe condotte, come avvenuto, ad esempio, per le spese di trasporto e per la spesa di € 600,00 per l’acquisto di francobolli, ove la mera correzione materiale del numero complessivo degli stessi non avrebbe potuto essere interpretata come alterazione o falsificazione, in quanto il prezzo totale sarebbe stato corretto (come prodotto del prezzo unitario di € 0,60 per la quantità di merce in n. 1.000), considerando anche la sigla dell’ercente, spese entrambe, comunque, non contestate in sede penale, ove erano state escluse ulteriori ipotesi delittuose per falso e, dunque, il dolo specifico della falsificazione.

Le stesse considerazioni sono state esplicitate dal patrocinio per le spese di trasporto (“B3”) e di missione (“E”), riferite ai tre collaboratori dipendenti (sig.ri *omissis*, *omissis* e *omissis*), almeno relativamente agli incontri degli “*Stati Generali del PDL*”, di “*Rete Italia*”, per “*Mario Mauro*” ed al *Meeting* annuale di Rimini, non comprendendo le ragioni della contestazione.

Quanto alle cd. “*spese politiche*”, è stato affermato che non vi sarebbero punti fermi giurisprudenziali, richiamando la sentenza del Tribunale di Genova, Sez. II, n. 2221 del 30 maggio 2019, ove considerata la specifica funzione di raccordo svolta dal Gruppo verso l’elettorato si legge: “*E’ chiaro inoltre che, nel promuovere l’attività svolta quale eletto nel consiglio regionale, ciascun consigliere promuove se stesso, ma anche il gruppo di cui fa parte, e indirettamente anche il partito o la formazione politica di cui è espressione.*”.

E’ stata ribadita, altresì, l’insindacabilità nel merito delle spese sostenute, tutte

riferite all'attività politica documentata in atti, come ad esempio nella categoria "B6" molte cene a Rapallo non avrebbero potuto ritenersi affatto "*conviviali*", come sostenuto dal P.M., perché svolte con gli esponenti comunali in occasione delle stesse sedute del locale Consiglio.

La difesa ha affermato, inoltre, che: la Commissione consiliare avrebbe potuto definire "*modalità e argomentazioni esplicative in merito alle spese di funzionamento*", oltre che proporre per le medesime "*un modello di bilancio*", ai sensi dell'art. 4 della L. r., ma che tale facoltà non sarebbe stata esercitata, restando sufficiente compilare i modelli della rendicontazione in uso, secondo le categorie di spesa previste; sarebbe risultata del tutto illogica l'argomentazione per cui la stessa documentazione sarebbe stata "*idonea per chi l'ha valutata ed inidonea per chi l'ha presentata*", con la necessità di ritenere responsabili gli Organi regionali e, in particolare, la Commissione, che avrebbe dovuto comunque attestare "*l'esistenza di documentazione probatoria in merito all'ammontare delle spese*", a norma dell'art. 4 bis della L. reg.; erano state modificate le regole contabili in corso d'esercizio e la "*motivazione*" a sostegno delle singole spese sarebbe stata richiesta solo a far tempo dall'anno successivo; applicando i criteri di scrutinio della sentenza n. 21/2019, dovevano ritenersi senz'altro rimborsabili le fatture intestate formalmente al Gruppo e le spese sostenute per l'acquisto dei libri e la diffusione della cultura. Reputando lecite anche le spese del Consigliere per raggiungere la sede Consiliare dalla propria residenza, nei giorni in cui non vi fossero state convocazioni, è stato espresso l'auspicio che il Collegio potesse offrire una interpretazione coerente e compatibile delle fonti regionali di riferimento in

materia di indennità e rimborsi (L. reg. nn. 3/1987 e 38/1990).

Sono stati riaffermati, inoltre, ulteriori profili: il valore probatorio delle deposizioni testimoniali penali e delle dichiarazioni spontanee dei collaboratori, per delineare il contesto di riferimento; l'effettività dei viaggi e delle spese sostenute per recarsi, esemplificativamente, ad Arenzano, per la presentazione della proposta di legge sulla dislessia, a Ronco Scrivia, Monte Porale ed Alessandria, per le tematiche ambientali; l'irragionevolezza di ammettere al rimborso alcuni manifesti sub "B2 (n. 48)", escludendone altri, perché ritenuti di "*irrisione politica*", risultando arbitrario distinguere la propaganda dall'attività politica; la prassi vigente dell'acquisto di piccoli oggetti di rappresentanza, che resterebbe documentata dal fatto che gli stessi Uffici regionali avrebbero impartito indicazioni per gli esercizi ove rifornirsi e che tale circostanza risulterebbe dirimente anche per escludere il dolo.

Concludendo, è stato escluso che mere questioni di allegazione documentale e violazioni formali di regole del rendiconto potessero sostanziare una responsabilità dolosa, invocando l'applicazione dei parametri di giudizio utilizzati dalla Sezione per casi ritenuti "*sovrapponibili*", in assenza di artate falsificazioni/alterazioni o altre ipotesi delittuose, come ad es. nelle condanne a titolo di colpa grave delle sent. nn. 75 del 26.07.2016 e 69 del 05.10.2020.

Esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

Il giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dal Pubblico Ministero concernente un'ipotesi di danno erariale derivante dall'utilizzazione, asseritamente impropria, di parte dei contributi erogati in seno al Consiglio della Regione Liguria, quale stralcio della più ampia inchiesta

inerente gli illeciti finanziamenti ai Gruppi consiliari e conseguenti responsabilità temporalmente ascrivibili a diversi soggetti politici.

Il prospettato danno, pari alla consistenza delle spese reputate incoerenti con le finalità che, in base alla disciplina di riferimento, giustificavano le erogazioni (€ 37.682,16, oltre alla rivalutazione), è stato imputato, a titolo di dolo ovvero in via subordinata di colpa grave, nella sua interezza al Presidente del Gruppo ed unico Consigliere, che le aveva approvate ed in ragione del ruolo di garante della corretta gestione delle risorse assegnate.

Preliminarmente all'esame delle questioni sollevate dalle parti, premettendo che questa Sezione ha già trattato diverse analoghe fattispecie, ritiene il Collegio di dover scrutinare le questioni che seguono alla stregua del sistema declinato dall'art. 101, co. 2 C.g.c., nell'ordine rimesso al proprio prudente apprezzamento, secondo motivate ragioni di logica giuridica, coerenza e ragionevolezza (cfr. Corte conti, SS.RR. sent. 2.10.1991, n. 727; Corte Cost. sent. n. 13.07.2007, n. 272; Cass., sent. n. 09.09.2008, n. 23113).

**1.** Il Collegio ritiene che la domanda attorea sia fondata e che vada accolta, nei limiti che seguono.

Sussiste la fattispecie della responsabilità amministrativa allorquando, come nella fattispecie, siano integrati gli elementi tipici della stessa, e cioè un danno patrimoniale, economicamente valutabile, attuale e concreto sofferto dall'amministrazione pubblica, che sia riscontrabile il nesso di causalità tra la condotta del convenuto e l'evento dannoso, che il comportamento omissivo o commissivo del soggetto a cui il danno è ricollegabile sia connotato dall'elemento psicologico del dolo o della colpa grave e che sussista un rapporto di servizio tra l'agente che ha cagionato il danno e l'ente pubblico che

lo ha sofferto, ovvero, che sia ravvisabile la natura oggettivamente pubblica delle risorse finanziarie in considerazione della finalità cui risponde l'assegnazione medesima.

**2.** I Gruppi consiliari operano nell'ambito dell'assemblea regionale quali proiezioni delle formazioni politiche, svolgendo funzioni pubblicistiche nella definizione legale degli scopi perseguiti e percependo a tal fine risorse della collettività (v. *ex multis*, Corte cost., sent. 14.12.1988, n. 1130; 04.04.1990, n. 187; 06.03.2014, n. 39; 15.05.2014, n. 130 e 26.11.2014, n. 263; 09.06.2015, n. 107 e 19.11.2015, n. 235; 12.05.2016, n. 104 e 13.12.2016, n. 260; 13.01.2017, n. 10; Cass., Sez. un. dalla "storica" sent. 01.09.1999, n. 609 alle più recenti nella continuità d'indirizzi, tra cui, ord. 30.04.2019, nn. 11503-11505 e 17.04.2019, nn. 10768-10772; sent. 28.02.2020, nn. 5589 e 5590; ord. 15.04.2020, nn. 7835 e 7836, oltre che ord. 15.09.2020, nn. 19171 e 19173).

**2.1** La difesa, citando giurisprudenza costituzionale, non eccepisce la competenza giurisdizionale del Collegio nella materia *de qua*, fraintendendo tuttavia il contenuto del vaglio rimessogli, che, lungi dal sindacare il merito della scelta amministrativa della spesa, ne concerne esclusivamente l'inerenza rispetto al vincolo di missione e destinazione, nel rispetto della regola posta dall'art. 1, comma 1, della Legge 14.01.1994 n. 20.

A tal proposito, non può condividersi l'assunto di parte secondo cui a sostanziare l'inerenza sarebbe sufficiente una astratta corrispondenza con la classificazione nelle macrocategorie previste dalla stessa L. reg. n. 38/1990, che troverebbe ulteriore conferma da quanto desumibile dal Decreto legge n. 174 del 10.10.2012, convertito con modificazioni nella Legge n. 213 del 07.12.2012.

Infatti, nel rispetto del principio di separazione fra i poteri dello Stato ed in funzione della tutela dell'erario oltre che del buon andamento (artt. 81 e 97 Cost.), il 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, nell'ambito del mandato ricevuto dagli elettori.

L'obbligo di restituzione delle somme ricevute *"può ritenersi principio generale delle norme di contabilità pubblica. Esso risulta strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari"* (Corte c. cit n. 39/2014; Cass. Sez. un., 31.10.2014, n. 23257 e 17.12.2018, n. 32618; C.d.c. Sez. II App., 26.06.2018, n. 397; 22.10.2018, n. 601 e 24.10.2018, n. 615; Sez. Lombardia, 28.07.2014, n. 163; Sez. Piemonte, 20.04.2015, n. 89; Sez. Molise, 06.07.2018, n. 47; Sez. Calabria, 06.03.2020, n. 78, Sez. Liguria, 31.12.2018, n. 330; 07.06.2019, n. 107; 16.04.2020, n. 16; 22.04.2020, n. 17; 16.07.2020, n. 46; 24.07.2020, n. 51 e 05.10.2020, nn. 67-70; 21.10.2020, n. 83).

Sempre in merito ai contenuti ed ai limiti del controllo contabile *de quo*, possono altresì richiamarsi le precedenti pronunce di questa Sezione, nonché l'ampia giurisprudenza d'indirizzo interpretativo delle Sezioni Riunite che si sono occupate dei gravami interposti dai Gruppi consiliari regionali, con

epiloghi in tutto coerenti agli approdi del Giudice della giurisdizione e della Consulta (cfr. SS.RR. in speciale composizione sent. 13.12.2013, nn. 9, 12-15; 30.07.2014, n. 29; 13.11.2014, nn. 40-45; 12.12.2014, n. 59; 04.02.2015, n. 1; 13.03.2015, n. 5; 22.07.2015, n. 39; 29.07.2015, n. 43; 03.11.2015, n. 61; 08.07.2016, n. 15; 15.09.2016, n. 20; 28.10.2016, n. 24; 13.02.2017, n. 10; cfr anche SS.RR. in sede giurisdizionale sent. 04.08.2014, n. 30/QM, che ha individuato l'assenza di qualità di agente contabile nel Presidente del Gruppo e nei Consiglieri, sottratti dunque alla giurisdizione di conto ma assoggettati al giudizio di responsabilità amministrativa).

Nell'alveo così delineato, rimane 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 «ragionevole riconducibilità» alle funzioni politiche dei Consigli regionali, di verifica di «congruità e pertinenza» delle voci di spesa, secondo canoni competenziali ed un giudizio *ex ante* di «ragionevolezza e proporzionalità» a norma dell'art. 97 Cost., per l'«entità» e la «veridicità» della documentazione rendicontata, oltre che di «collegamento teleologico» tra quanto ammesso al rimborso e le finalità pubblicistiche sottese.

L'accertamento rimesso in tale ambito alla Corte dei conti non può investire l'attività politica del Gruppo consiliare o le scelte di «merito» effettuate nell'esercizio del mandato, in termini di «opportunità», «utilità o economicità» della singola spesa, ma deve mantenersi - come nella fattispecie - nell'alveo di un giudizio documentale di conformità alla legge dell'azione amministrativa.

In tal senso deve intendersi il principio secondo cui non è ravvisabile un profilo di immunità costituzionalmente garantita in capo agli Organi regionali, avendo

anch'essi l'obbligo di rispettare il vincolo di destinazione dei contributi erogati, la cui violazione *contra ius* - ove causativa di danno erariale - può essere accertata in sede giurisdizionale nei confronti dei responsabili dello sviamento. Entro tali limiti, il Gruppo beneficiario *“operando nell’ambito del mandato ricevuto dagli elettori, è libero nelle modalità attraverso cui persegue i propri fini istituzionali”* (sez. Liguria, sent. 31.01.2019, n. 21 e 22.03.2019, n. 55).

Rammentato l’indissolubile legame che deve sussistere tra le funzioni del Consiglio regionale e l’autonomia organizzativa del Gruppi per l’assolvimento dei propri peculiari compiti, nei termini affermati dalla giurisprudenza costituzionale (a far tempo dalle cit. sent. nn. 1130/1988 e 187/1998), il Collegio ritiene, altresì, di dover richiamare la giurisprudenza d’Appello di questa Corte (III Sez. Centrale, sent. 21.03.2017, n. 125) secondo cui: *“la spesa astrattamente attribuibile al Gruppo consiliare, non consente di qualificare come plausibile e funzionale ai fini istituzionali, in maniera indifferenziata, tutta l’attività riconducibile al Gruppo stesso”*, nel senso che *“la generica riferibilità delle spese oggetto della richiesta di rimborso al gruppo consiliare di appartenenza, non giustifica né legittima la riconducibilità delle somme di denaro impiegate, laddove il nesso funzionale con l’organo (“gruppo consiliare”), appaia vago e non sufficientemente circostanziato: e diversamente intesa, la nozione stessa di “attività politica del gruppo consiliare”, acquisirebbe una dilatazione semantica, assolutamente irragionevole tale da contemplare nella nozione di atto politico, suscettibile di rimborso, qualsivoglia iniziativa, che presenti anche solo un tenue nesso eziologico con l’azione del gruppo consiliare”*.

Pertanto, alla stregua delle considerazioni che precedono e disattendendo le

prospettazioni difensive, si conferma pacifico l'ambito cognitivo di questa Corte per il corretto utilizzo dei fondi destinati al funzionamento dei Gruppi consiliari, quale attività materiale di gestione delle risorse finanziarie stanziare, stante le funzioni pubblicistiche svolte, la definizione legale degli scopi perseguiti, la natura pubblica delle somme percepite e la non operatività nelle condotte *de quibus* dell'immunità *ex art.122, co. 4, Cost.*.

**2.2** Occorre rilevare, innanzitutto, che il sistema dei finanziamenti pubblici dei Gruppi consiliari regionali trova il proprio originario referente normativo, vigente anche all'epoca dei fatti, nella L. 6 dicembre 1973, n. 853, concernente l'autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, che prevedeva specifici "*contributi per il funzionamento*", con l'espressa statuizione che tale tipologia di stanziamenti dovesse essere sorretta da Leggi regionali (artt. 1-3, abrogati dal D. lgs n. 118/2011 mod. dal D. lgs n. 126/2014; cfr. C.d.c. sez. Lombardia, sent. 20.09.2016, n. 155).

In tale contesto, stante l'obbligo per i Consiglieri di organizzarsi in Gruppi "*cui sono assicurate le risorse necessarie per lo svolgimento delle ... funzioni*" (ex artt. 27 e 28 dello Statuto reg.), il Legislatore ligure è intervenuto con la citata L. reg. n. 38/1990, più volte novellata all'epoca dei fatti (v. L. r. nn. 12/1992, 9/1996, 4/1998, 6/1999, 23 e 35/2001, 25/2006, 44/2008, 33 e 63/2009).

Detta normativa stabilisce, all'art. 2, l'ammontare del contributo, all'art. 3, le modalità di erogazione (rate trimestrali anticipate). L'art. 4 della stessa legge, al co. 2, statuisce che ogni Gruppo consiliare provvede "*alle spese inerenti*" il proprio funzionamento con i contributi di cui all'art. 2, secondo una suddivisione per categorie di spesa indicativa di tipologia di esborsi formalmente ammissibili, da rendicontare *ex post* accludendo documentazione

risalente al momento dell'effettuazione del pagamento. Al co. 3, l'art. 4, prevede infatti che: *"In particolare i contributi di cui all'articolo 2 sono destinati: a) le spese per l'acquisto di libri 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 I; e) le spese per il personale; e bis) le spese di rappresentanza"*. L'art. 4 bis, disciplina la rendicontazione cui sono tenuti i Gruppi consiliari, stabilendo che entro il 31/01 di ogni anno i Presidenti dei medesimi devono presentare all'Ufficio di Presidenza del Consiglio un rendiconto che, secondo quanto statuito al co. 2, *"è previamente approvato dal Gruppo consiliare il cui Presidente ne assume la responsabilità"*.

Tale Ufficio di Presidenza di seguito è chiamato a svolgere il controllo circa l'utilizzazione dei fondi erogati nell'anno precedente, approvando il rendiconto, previa *"verifica"* da parte di una Commissione consiliare che, secondo quanto disposto dal comma 5 dell'art. 4 bis, doveva esclusivamente attestare l'esistenza di documentazione giustificativa a supporto delle spese indicate nel rendiconto, dal momento che per effetto della L. reg. n. 33/09 era stato sottratto a tale Organo il potere di esaminare altresì l'inerenza della spesa oltre alla verifica contabile della medesima.

Per confermare la pretesa latitudine degli acquisti ammissibili a rimborso, la difesa cita espressamente il dato testuale degli artt. 2 e 4 della citata L. reg., nel testo antecedente alla complessiva riforma di cui alla L. reg. n. 48/2012 ma non ancora vigente nell'anno 2009, essendo tali disposizioni risultate *medio tempore* integralmente sostituite ovvero novellate *in parte qua*.

Infatti, solo a seguito della modifica introdotta dall'art. 28 della L. reg. n. 63 del 28.12.2009, entrata in vigore il 01.01.2010 (art. 33), è risultato ampliato all'art. 2 l'alveo finalistico delle spese "*per il funzionamento, per le iniziative politiche e per le attività collegate ai lavori del Consiglio di ciascun Gruppo consiliare*"; il riferimento alle spese "*collegate allo svolgimento del mandato popolare*", è stato introdotto successivamente dall'art. 16 della L. reg. n. 23 del 29.12.2010, con decorrenza 01.01.2011 (art. 18); per quelle "*comunque connesse all'attività dei Consiglieri regionali*", l'integrazione nel testo si deve all'ancora successiva disposizione dell'art. 3 della L. reg. n. 8 del 12.04.2011.

Tali novelle restano pacificamente inapplicabili al rendiconto dell'esercizio 2009, per cui è causa, ove invece doveva osservarsi il disposto letterale antecedente, che non si ritiene affatto generico nei termini affermati dal patrocinio per giustificare la riconducibilità di tutte le spese contestate ad un preteso "*mandato popolare*", secondo un criterio introdotto in seguito.

Né può rilevare che erano state modificate le regole contabili in corso d'esercizio con la L. reg n. 33 del 06.08.2009, per quanto riguarda l'ambito d'azione della Commissione, oltre che dell'Ufficio di Presidenza, considerando che le relative competenze istituzionali si sono esplicate negli anni 2010 e 2011 (per il 2009) e che la "*motivazione*" a sostegno delle spese sarebbe stata richiesta solo a far tempo dall'anno successivo, come affermato in assenza di specifici riferimenti in udienza dalla difesa. Le disposizioni vigenti all'epoca dei fatti, invece, consentono di affermare che, qualora le risorse messe a disposizione dei Gruppi non dovessero essere in tutto o in parte utilizzate ovvero giustificate, esse dovevano essere restituite al Consiglio regionale.

**2.3** L'antigiuridicità delle condotte contestate e la sussistenza del pregiudizio

economico per la Regione discendono dalla mancata restituzione del contributo ricevuto, giustificata con la produzione in sede di consuntivazione di documentazione inidonea.

**2.4** A norma di legge, infatti, per ottenere il diritto al rimborso, la spesa deve presentarsi riscontrabile sin dal momento della propria effettuazione, mediante analitica allegazione documentale che consente la riferibilità della medesima al Gruppo e la verifica della destinazione agli scopi istituzionali, senza per questo configurare un'applicazione retroattiva dell'art. 1 del D. l. n. 174 del 10.10.2012 e del DPCM 21.12.2012 a fattispecie occorse prima della loro entrata in vigore, potendosi le stesse norme richiamate dalla difesa considerare ricognitive di parametri di verifica preesistenti ed immanenti al sistema di gestione della spesa pubblica, applicati costantemente dalla giurisprudenza contabile, seppure non intestati alla Corte dei conti in sede di controllo.

Tali conclusioni sono state avvalorate dagli stessi pronunciamenti della Consulta richiamati, oltre che dalla citata elaborazione giurisdizionale delle SS.RR. in speciale composizione, al fine di escludere che il sindacato di questa Corte potesse dilatarsi in un controllo del merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei Gruppi, sostanziandosi invece in una verifica di necessaria coerenza delle spese effettuate con *“le finalità previste dalla legge”* (Corte cost. cit. sent. nn. 263/2014, 104/2016 e 260/2016),

**2.5** A prescindere dalla soluzione cui si intenda accedere per la controversa natura giuridica dei Gruppi consiliari (privata, pubblica o mista nell'essere *“una realtà complessa e multiforme”*), secondo i riferiti approdi della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, oltre che amministrativa, risulta pacifico che i partiti politici, di cui i Gruppi costituiscono la proiezione

all'interno dell'Assemblea regionale, siano delle libere e stabili private associazioni di cittadini, con comunanza di ideologie e di interessi, che decidono di organizzarsi “*per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*” (artt. 18 e 49 Cost.; artt. 14 e ss. cod. civ).

Pertanto, non appare consentita la sovrapposizione concettuale tra le due categorie di spese, politiche del partito e per le iniziative politiche del Gruppo, operata dalla difesa, anche con riferimento ad un Gruppo monopersonale.

Va sottolineato, infatti, che le funzioni istituzionali dei Gruppi consiliari non possono assolutamente identificarsi con le attività dei partiti e dei movimenti politici, di cui costituiscono derivazione in seno al Consiglio regionale ma dai quali restano distinti, sul piano sia organizzativo che funzionale.

Ne consegue che le spese asseritamente riferibili a generica attività politica, ove esclusivamente finalizzate alla promozione dell'immagine del partito, dei suoi esponenti ed all'accrescimento della loro visibilità in seno alla collettività, non possono essere fatte gravare legittimamente sul contributo pubblico erogato al Gruppo consiliare per le proprie esigenze organizzative e per l'espletamento delle proprie funzioni istituzionali, bensì debbono restare finanziate con fondi propri del partito o del movimento o del singolo esponente, che abbia ritenuto di dover intraprendere l'attività (*ex multis* sulla distinzione tra spese politiche e del Gruppo, cfr. sent. Cass. Sez. VI, 09.07.2020, n. 20535; C.d.c. Sez. II App., 18.02.2019, n. 36; Sez. III, 21.03.2017, n. 125; Sez. App. Sicilia, 06.02.2017, n. 21 e 25.06.2017, n. 65; Sez. Valle D'Aosta, 29.12.2017, n. 7 e 18.03.2019, n. 8; Sez. Sardegna, 15.05.2019, n. 145; Sez. Sicilia, 30.03.2016, n. 258 e 05.05.2016, n. 394; Sez. Marche, 07.12.2016, n. 76; Sez. Molise, 26.09.2016, n. 42; Sez. F.V.G., 29.06.2016, n. 39 e 27.07.2016, n. 47).

Pertanto, il rimborso delle spese contestate - ove ritenuto ammissibile in difetto di prova- potrebbe risultare idoneo anche a configurare una surrettizia “*spesa di partito*”, tale da alterare il sistema di finanziamento pubblico in elusione dell’espresso divieto normativo (L. n. 195 del 02.05.1974).

**3.** A fronte delle corrette regole di riparto dell’onere probatorio nella fattispecie, richiamate dalla Procura unitamente ai criteri di disamina utilizzati, restano ampiamente confutate anche le deduzioni difensive inerenti alla pretesa inerenza delle spese, che resterebbero valorizzate anche dalle deposizioni penali e dalle testimonianze scritte depositate in atti.

**3.1** In relazione alle condotte di spesa del convenuto per l’anno 2008, la Sezione ha già avuto modo di rimarcare che la prova dell’inerenza della spesa non ammette 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, risultando pertanto non ammissibili dichiarazioni a posteriori che, non riscontrabili né verificabili, assicurerebbero agli autori degli illeciti l’insindacabilità delle condotte di spesa. Onere probatorio che grava *in primis*, sul Capogruppo e, di seguito, sui componenti che hanno approvato il rendiconto (v. sent. n. 21 del 31.01.2019, resa tra le parti).

Infatti, “*ammettere la legittimità di una spesa sulla base del fatto che, all’epoca, non veniva richiesta specificamente una documentazione, significherebbe consentire (...) la più totale libertà d’azione dei Consiglieri nell’effettuazione delle spese anche assolutamente inappropriate; e lo stesso risultato deriverebbe dalla possibilità di giustificare a posteriori le spese, sulla base di semplici affermazioni, rese a distanza di anni dagli interessati o da*

*altri, eventualmente basandosi su documenti (come l'agenda del Consigliere) prodotti proprio dall'interessato"* (v. sent. 15.04.2019, n. 70).

In realtà, non si tratterebbe all'evidenza di ricostruire circostanze fattuali ormai lontane, potendo tale onere restare assolto esclusivamente mediante la conservazione documentale, ossia con la produzione di idonea documentazione scritta, formata al tempo dei fatti contestati ed agli atti ufficiali dell'Amministrazione di appartenenza. Come insegna autorevole giurisprudenza di appello: *"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"*. (C.d.c., sent. Sez. II, 11.07.2018, n. 432 e 18.02.2019, n. 36; Sez. III, 25.06.2019, n. 125; Sez. I, 02.09.2020, n. 234).

Infatti, una ripartizione dell'onere della prova coerente con la disciplina degli obblighi che discendono dalla gestione del denaro pubblico, vede gravare sul P.M. contabile la mera dimostrazione che il convenuto ha beneficiato di un contributo avente una specifica finalizzazione, mentre deve ritenersi a carico del percettore l'onere di *"dare conto"* del relativo impiego, dimostrando che l'utilizzo delle risorse pubbliche è avvenuto nel rispetto della legge, in coerenza con le finalità del contributo erogato.

Chiunque gestisca fondi pubblici deve fornire la prova, infatti, che i fondi stessi siano stati utilizzati per il raggiungimento dei fini istituzionali per i quali sono stati erogati. A tale onere corrisponde un equivalente potere di verifica che si pone quale garanzia del principio costituzionale della responsabilità per comportamenti, che informa l'attività amministrativa (artt. 28 e 103 Cost.), anche in assenza di specifiche disposizioni.

A fronte delle contestazioni della Procura, nella fattispecie, il convenuto non ha prodotto od allegato elementi certi, tali da far ritenere che le spese fossero riconducibili a fini istituzionali del Gruppo. In via esemplificativa, quale idonea e coeva documentazione scritta per le spese di ristorazione o di trasferta, avrebbe potuto essere prodotta la locandina dell'evento contenente il numero e l'indicazione dei relatori ovvero l'attestazione di partecipazione rilasciata agli stessi, unitamente alla fattura del Ristorante con la sigla di chi aveva sostenuto la relativa spesa, portandola poi a rendiconto, per consentirne il collegamento con la circostanza giustificatrice e con il numero di coperti.

Né tale circostanza, evidentemente, costituisce un'inversione dell'onere della prova, atteso che per consolidata giurisprudenza le spese gestorie oggetto di rendicontazione possono essere ritenute lecite, solo se sono rigorosamente giustificate e documentate, con l'esposizione caso per caso dell'interesse istituzionale perseguito, della dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'ente e la spesa, della qualificazione del destinatario e dell'occasione della spesa.

Infatti, le spese contestate avrebbero potuto ritenersi legittime ove sussumibili nella previsione dell'art. 4, comma 3, lett. b), della L. reg. n. 38/1990, che consente soltanto *“le spese per lo svolgimento di attività funzionalmente collegate ai lavori del Consiglio e alle iniziative dei Gruppi”*, mentre agli atti non vi è alcuna traccia dello svolgimento degli asseriti convegni, seminari e altre iniziative che avrebbero potuto legittimare l'utilizzo del contributo.

Nè risulta valutabile il discrimine classificatorio *“tra eventi ufficiali ed eventi non istituzionali”* che il P.M. - secondo la difesa - avrebbe introdotto nella vertenza per cui è causa, al fine di valorizzare i secondi, attraverso categorie giuridiche di nuovo conio che vorrebbero giustificare eventi non documentati.

**3.2** Restano noti, infatti, i presupposti funzionali sui quali si fondano le regole cd. di giudizio attinenti all'onere della prova, che si identificano nei corollari del principio dispositivo, tra cui rientra l'onere di allegazione dei fatti che giustificano le richieste avanzate.

Peraltro, il canone della cd. riferibilità o vicinanza probatoria è stato pacificamente ammesso in ambito contrattuale nel processo civile a far tempo dalla storica pronuncia della Cassazione a Sezioni Unite del 30.10.2001, n. 13533 e di seguito nell'alveo extracontrattuale (Cass., Sez. III civ., sent. 29.01.2016, n. 1665), in considerazione del fatto che l'onere probatorio deve essere concretamente ripartito in considerazione delle possibilità effettive per l'uno o per l'altro soggetto di provare fatti o circostanze che ricadono nelle rispettive sfere di azione. Quindi, in applicazione dei generali principi di riparto (art. 2697 c.c.), resta a carico del convenuto l'onere di fornire le prove concernenti i fatti posti a fondamento delle eccezioni (art. 94 C.g.c.).

**3.3** Inoltre, specificamente, è noto risalendo all'archetipo della custodia romanistica che, qualora sia prevista una relazione di sostituzione nell'attività giuridica afferente alla gestione di patrimoni, il legittimato è secondo l'ordinamento tenuto in ogni caso a motivare al titolare dei beni documentando le attività svolte e, al termine della gestione, a restituire il residuo non giustificato con possibilità di accertamento giurisdizionale dell'obbligo.

Nell'ambito del diritto civile, basta fare riferimento alla disciplina del contratto di mandato, che prevede all'art. 1713 c.c. l'"*obbligo di rendiconto*" ed il relativo giudizio per il "*rendimento dei conti*" ex art. 263 e ss. c.p.c., a quella delle obbligazioni nascenti dalla legge a seguito della gestione di affari (artt. 2028-2032 c.c.), a quella del conto della gestione dell'esecutore testamentario

(art. 709 c.c.), oltre che ai rapporti giuridici gestori basati sulla segregazione patrimoniale, modellati sullo schema del *trust* e della proprietà fiduciaria propri dei sistemi giuridici di *common law* (cfr. art. 2645 ter c.c. ed anche, in tema di *pactum fiduciae*, Cass. Sez. un. 06.03.2020 n. 6459).

**3.4** Nel caso in esame il P.M. ha adeguatamente assolto al proprio onere probatorio, fornendo le prove che erano nella sua disponibilità e che dimostravano la mancata documentazione e/o giustificazione dell'inerenza delle spese di funzionamento del Gruppo, non risultando dunque pertinenti le relative contestazioni del convenuto.

Inoltre, l'eventuale assunzione di prove dichiarative può valere a scriminare la condotta in sede penale, ma non rileva nel mitigarne o eliderne le conseguenze dannose in sede contabile. Pertanto, tali prove introdotte dalla difesa non possono ritenersi significative, confermandosi irrilevanti nei termini già vagliati da questa Sezione, in quanto genericamente descrittive dell'attività istituzionale svolta dal Consigliere nel corso della VII ed VIII legislatura, a partire dal 2004, indulgiando su aspetti non specificamente correlati con le singole spese in contestazione per l'anno 2009.

Infatti, non vi è alcun specifico raccordo funzionale tra la singola iniziativa documentata (ordine del giorno, proposta di legge, interpellanza, interrogazione) e la singola spesa rendicontata, se non una generica attinenza che resterebbe intuibile da appunti manoscritti, si ipotizza dal medesimo convenuto, che attraverso una ricostruzione postuma degli eventi dovrebbero rendere intellegibile il corposo compendio documentale allegato al n. 8), per dimostrare la concreta destinazione impressa alle risorse pubbliche impiegate, raggruppando le trasferte per zone geografiche, aree tematiche, iniziative

comuni ai territori (ad esempio: ecomusei, viabilità, sanità, tabagismo, dislessia, calendario venatorio, tutela prodotti tradizionali liguri, smaltimento rifiuti, campanili e torri civiche, progetto “*mamma accogliente*”).

Peraltro, anche le deposizioni assunte in sede penale nell’udienza del 27.09.2019 e le testimonianze scritte raccolte dalla difesa tra collaboratori ed attivisti, a vario titolo coinvolti nelle iniziative del Gruppo e nella lista civica di riferimento, risultano essere del tutto non circostanziate per i profili di inerenza delle spese rendicontate, presupponendo che le attività di studio, di confronto ed approfondimento sulle varie tematiche, succedutesi in particolar modo a Rapallo (GE), nel comune di residenza del convenuto, si “*traducessero*” in trasferte, convegni e cene, oltre che in specifiche iniziative politiche, che si vorrebbero in tal modo documentate (all. nn. 5-7).

Non si indugia, peraltro, in considerazioni relative alla regolarità dei rapporti di lavoro in essere all’epoca dei fatti non risultando contestati i costi per il personale, essendo emerso che oltre al protrarsi per l’intera legislatura di un contratto a tempo determinato (Sig.ra *omissis*) e di due rapporti di lavoro a progetto ex art. 61 del D.lgs. n. 276 del 10.09.2003 (Sig.ra *omissis*, non rientrante fra i soggetti che hanno rilasciato dichiarazioni a favore del convenuto e *omissis*, di cui non viene prodotto il contratto di lavoro pur definendosi il medesimo tale nelle deposizioni), in assenza di spese nella categoria prevista per le collaborazioni, cionondimeno venivano rendicontate a vario titolo spese per coinvolgere e ricompensare gli altri “*collaboratori*” utilizzati dal Gruppo, con benefici a persone fisiche (ricariche telefoniche, regalie, cene) che *per tabulas* non risultavano correlate all’Organo consiliare, con la conseguenza di aggravare il quadro probatorio a carico del convenuto.

**3.5** La condotta del Macchiavello non può neppure ritenersi giustificata dalla “*prassi*” che sarebbe invalsa e che, ai fini della rendicontazione delle spese, non avrebbe richiesto la coeva specificazione dei motivi e l’indicazione delle generalità e delle qualifiche dei soggetti incontrati.

Va, infatti, osservato che nessuna *prassi*, per quanto radicata nel tempo, poteva giustificare la violazione degli obblighi inerenti ad una rendicontazione trasparente dell’impiego di denaro pubblico. Al contrario, giova rammentare che il mantenimento di una *prassi* illegittima e l’eventuale tolleranza di taluni comportamenti abusivi possono costituire elemento di aggravio della responsabilità nei casi in cui la posizione dell’agente avrebbe potuto consentire di porre rimedio o modificare una situazione foriera di grave pregiudizio per le finanze pubbliche, in ogni caso non potendo rivestire efficacia scriminante la *prassi contra legem* (v. C.d.c. Sez. II, 18.09.2013, n. 539; 11.07.2018, n. 432; 10.04.2019, n. 109; 26.06.2019, n. 235 e 21.10.2019, n. 371; Sez. III App., 28.01.2005, n. 56; 05.4.2006, n. 177 e 03.05.2019, n. 74; Sez. Lazio, 07.11.2012, n. 1096; Sez. Liguria cit. n. 83/2020).

**3.6** A ben vedere, l’obbligo di allegazione risulta necessariamente più intenso in proporzione alla maggiore o minore neutralità finalistica della tipologia di spesa, risultando evidente che in talune ipotesi (in particolare le spese di cancelleria, postali, per l’acquisto di riviste e giornali) la rilevanza istituzionale della spesa risulta, invero, assorbita, sostanzialmente, nella sua ricomprensione all’interno della tipologia ammessa dall’ordinamento regionale, salvo prova contraria, mentre in altre tipologie di spesa (in particolare le spese per missioni, di trasporto, telefoniche, di rappresentanza, di ristorazione, per collaborazioni ecc.) non può assolutamente prescindere da un’allegazione congrua e

contestuale ai fatti generatrici dell'uscita finanziaria che consenta l'allineamento tra la spesa concreta - che potrebbe essere sostenuta per le più disparate ragioni - e la finalità che la consente, ovvero la sua ricomprensione nella sfera dell'interesse di funzionamento del Gruppo consiliare.

**3.7** La difesa ha dedotto l'incoerente esonero da ogni responsabilità degli altri Organi coinvolti nell'approvazione delle spese, in termini di "*liberazione*".

In particolare, si afferma che la normativa regionale ligure non avrebbe previsto a carico del Capogruppo "*alcuno specifico obbligo di puntuale rendicontazione ... limitandosi a prescrivere l'adozione di un rendiconto per categorie di spesa*" e proprio perché la Commissione era stata esonerata da responsabilità il convenuto non potrebbe a sua volta risponderne, dovendosi ritenere la documentazione presentata e vagliata da tale Organo "*adeguata*".

In disparte la tautologia di tali asserzioni e restando per l'anzidetto chiaro il limite del coinvolgimento della Commissione nella verifica di competenza, il suddetto ragionamento finisce per risolversi in un paralogismo, ove errate premesse logiche non possono che condurre a fallaci conseguenze.

Infatti, già con le sentenze di questa Sezione nn. 68 del 28.06.2016, 69 del 01.07.2016 e 75 del 26.07.2016, in vicende del tutto analoghe e con riferimento alla medesima disciplina giuridica di settore applicabile già ai rendiconti dei Gruppi nell'anno 2008 (cfr. anche nn. 330 del 13.12.2018, 46 del 16.07.2020 e Sez. II App. n. 109 del 10.04.2019), è stata esclusa ogni responsabilità, anche da mero ritardo o da disservizio, in capo ai membri della c.d. *Commissione rendiconto*, in considerazione della modifica normativa *medio tempore* intervenuta alla disciplina regionale di settore con la L. reg. 6 agosto 2009 n. 33, che avendo soppresso l'inciso "*verificando altresì le indicazioni di cui*

*all'art. 4"*, di cui al citato art. 4bis, della L. reg. n. 38/1990, accentuando il profilo dell'autosufficienza e dell'autoresponsabilità del Capogruppo e dei singoli componenti del Gruppo consiliare nell'effettuazione delle spese, non ha più consentito la verifica sull'inerenza delle spese da parte della medesima Commissione successivamente alla suddetta abrogazione.

La difesa, dunque, fraintende l'ampiezza ed il contenuto del vaglio rimesso al suddetto Organo, ritenendolo nei fatti *"un vero e proprio giudizio di merito"*, sovrapponendo concettualmente i non più consentiti rilievi d'inerenza con le *"correzioni apportate dalla Commissione sia per l'ammissibilità delle spese che da errori di natura contabile"*, come indicato nel verbale di verifica.

Ebbene, nei confronti del Gruppo consiliare *"Per la Liguria Sandro Biasotti"*, nel periodo oggetto anche del processo penale (anni 2008-2010), la Commissione per i rendiconti ha costantemente rilevato disallineamenti tra i contributi ricevuti e gli esborsi documentati, per come esposti nei documenti di sintesi e negli allegati, eliminando documentazione non fiscale e non ammissibile, chiaramente non svolgendo alcun vaglio di inerenza, considerate le odierne contestazioni che vengono formulate dall'Organo requirente.

In particolare, a fronte dei pretesi disavanzi dichiarati dal Gruppo (con spese sostenute ritenute eccedenti rispetto ai contributi erogati), la Commissione ha accertato nel triennio 2008-2010 cospicui avanzi (con spese computabili inferiori ai contributi ricevuti), con relativo obbligo di restituzione dei fondi al Consiglio Regionale della Liguria, in un contesto ove l'erogazione dei contributi regionali non avveniva a piè di lista, bensì in via forfettaria anticipata ed i Consiglieri presentavano i giustificativi solamente *ex post*, restando il totale dei finanziamenti giustificato con il totale delle spese corrispondenti.

Né può spiegare rilevanza la circostanza che la disciplina dell'art. 4 bis fosse stata modificata nel corso dell'esercizio per cui è causa, essendo stato il rendiconto presentato il 27.01.2010 e, successivamente, in data 14.12.2011, approvato dalla Commissione, che nella Legislatura non consta avesse adottato *“modalità o argomentazioni esplicative”* ulteriori rispetto al modello generale di bilancio, comprensivo di tutte le voci delle categorie menzionate.

Inconferente appare anche il riferimento ad una ipotetica concorrente responsabilità dell'Ufficio di Presidenza, il cui coinvolgimento è stato limitato ad una *“presa d'atto”* dell'avvenuta consegna del rendiconto da parte del Presidente, a seguito della L. reg. n. 33/2009, quale ratifica formale *ex post* di spese già effettuate e non già quale *“atto deliberativo che ne costituisce ex ante il titolo giustificativo”* (cfr. Corte cost., cit. n. 235/2015 e n. 43 dell'8.03.2019; Cass. Sez. un., cit. nn. 1034/2019 e 19171/2020; C.d.c. Sez. II App., cit. n. 432/2018 e Sez. III App., nn. 65 dell'08.02.2017 e 89 del 16.02.2017).

Del pari, nessuna responsabilità potrebbe ascrivarsi all'Assemblea regionale, per l'approvazione del rendiconto, non potendo dispiegare una legge formale, di rappresentazione e attestazione della veridicità dei risultati contabili, alcuna efficacia sanante rispetto all'uso effettuato delle risorse.

In tal senso si è già pronunciata la Consulta, evidenziando la sindacabilità dell'attività di materiale di gestione delle risorse finanziarie, assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile, che *“non può mutare in ragione dell'approvazione del rendiconto generale della Regione nel quale confluiscono quelli dei gruppi consiliari, poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, e non il titolo legittimante le spese”* (Corte

cost. cit. n. 235/2015).

Quanto alla contestazione relativa alla circostanza che verrebbe imposto ora al convenuto un onere non previsto al tempo dei fatti, risulta incontrovertibile il generale dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in termini di inerenza della spesa, immanente all'ordinamento contabile, come costantemente affermato dalla giurisprudenza dei vari plessi dianzi richiamata e, recentemente, riepilogati dalla sentenza della Cass. Sez. VI Penale n. 20535 del 12.02.2020, che testualmente espone: *“Si tratta di principi che certo non possono essere derogati per i gruppi consiliari regionali, atteso che:*

- a) questi non sono "altro" o "cosa diversa" rispetto all'ente Regione;*
- b) i gruppi consiliari gestiscono denaro pubblico della stessa Regione;*
- c) le somme erogate per il fondo per il funzionamento dei gruppi fanno parte del bilancio della Regione;*
- d) le somme erogate devono essere utilizzate per le finalità di cui si è detto;*
- e) rispetto a quelle somme vi era un intrinseco dovere di giustificazione e di controllo.*

*Il tema non è quello del se l'iniziativa e l'attività del gruppo possa essere attuata dal singolo consigliere, quanto, piuttosto, come già detto, del se esista una "iniziativa" del gruppo in ragione della quale il singolo consigliere regionale opera. Le somme erogate per il funzionamento dei Gruppi consiliari non costituiscono una sorta di "zona franca", di elargizione liberale di denaro da parte della Regione che i singoli consiglieri possono "modellare" e "piegare" liberamente in ragione del senso politico personale, del loro status, come se fossero state somme di cui si possa disporre per creare o gestire il consenso politico del singolo o per tessere relazioni personali in prospettiva di*

*convenienze e di utilità della propria carriera politica, all'interno o all'esterno del partito di appartenenza”.*

Infatti, già precedentemente all'entrata in vigore del D.l. n. 174/2012, la giurisprudenza aveva avuto modo di chiarire che: *“Nella materia della spesa pubblica rilevano gli artt. 3, 81, 97, 100 e 103 della Costituzione, che nel loro insieme dettano questi convergenti principi: ogni tipo di spesa deve avere una propria autonoma previsione normativa, che non può essere la mera indicazione nella legge di bilancio; la gestione delle spese pubbliche è sempre soggetta a controllo, anche giurisdizionale; l'impiego delle somme deve concretizzarsi in modo conforme alle corrispondenti finalità istituzionali, come indicate dalla propria previsione normativa; tale impiego deve in ogni caso rispettare i principi di uguaglianza, imparzialità, efficienza (che a sua volta comprende quelli di efficacia, economicità e trasparenza). La sintesi di tali principi è pertanto che sussiste il generale obbligo di coeva giustificazione della spesa secondo le precipue finalità istituzionali”, che in difetto di osservanza “per sé determina interversione del possesso ed appropriazione, perché realizza un'utilizzazione intrinsecamente illecita” (Cass. Sez. VI penale, nn. 23066 del 14.05.2009 e 14580 del 24.03.2017).*

Tali obblighi ed oneri, di contro, costituiscono una forma di (auto)tutela e garanzia per i soggetti che utilizzano il denaro della collettività, con pieno effetto esonerativo della documentazione comprovante l'inerenza della spesa al funzionamento del Gruppo, distinguendola da una spesa operata per finalità personali ed egoistiche del Consigliere: ad esempio un evento conviviale, un viaggio, un convegno ed altre similari iniziative soltanto ove collocati in un contesto ufficiale assumono quel *“tono istituzionale”* che consente di ritenerle

come spese per l'attività pubblica del Gruppo (così v. Sez. III App. n. 74 del 03.05.2019). La carenza di un'adeguata documentazione giustificativa se sul piano soggettivo vale a qualificare la condotta del convenuto come inadempiente all'obbligo di "*dar conto*" della gestione delle risorse, su quello oggettivo rende l'attività di spesa *inutiliter data* in quanto non univocamente riferibile all'interesse sotteso all'erogazione delle risorse della collettività.

**4.** Il Collegio, aderendo al costrutto accusatorio e in linea con la giurisprudenza della Sezione, ritiene che le spese di seguito descritte risultino supportate da documentazione inidonea a provare l'inerenza delle spese stesse alle finalità istituzionali, secondo un principio che governa la spesa pubblica e che è immanente all'intero sistema dei rimborsi agli amministratori pubblici, ormai definitivamente riconosciuto dalla giurisprudenza unanime di questa Corte, in tutte le fattispecie simili a quella per cui è causa.

**4.1** Al riguardo, senza che le censure difensive sollevate forniscano per alcuna voce concreti elementi di conoscenza in ordine ad asseriti impegni istituzionali o specifici progetti politici perseguiti, mette conto generalmente di osservare che le circostanze giustificative dell'inerenza delle singole spese non dovessero essere né note né formalizzate dall'emittente del documento fiscale, bastando semplicemente allegare alla modulistica in uso per la rendicontazione anche, ad esempio, locandine di eventi, convocazioni ovvero certificate necessità, per il resto essendo del tutto ovvio che il mero rilascio di una documentazione di spesa, quale tipicamente lo scontrino o la ricevuta fiscale, in sé non sia assolutamente sufficiente a legittimare il rimborso della relativa spesa.

**4.2** La deduzione difensiva, relativa all'assenza di considerazione di alcune spese (in particolare di viaggio e per francobolli) nell'ambito della richiesta di

rinvio a giudizio ovvero in sentenze penali concernenti analoghe condotte, certamente non conduce alla conseguenza che le spese di cui trattasi siano state effettuate per finalità istituzionali a fini erariali, attesa l'autonomia funzionale della responsabilità amministrativo-contabile e la conseguente 'non cumulabilità' della condanna della Corte dei conti con quella penale, restando evidentemente la quantificazione del danno erariale rimessa a questo Giudice. Costituisce *ius receptum* che l'azione di responsabilità per danno erariale e le ulteriori azioni che anche le Amministrazioni coinvolte possono promuovere, civilmente ovvero a mezzo della costituzione di parte civile nel processo penale, risultano coesistenti e reciprocamente indipendenti, pur se relative ai medesimi fatti materiali, potendo dar luogo a diverse posizioni di responsabilità nelle diverse sedi giurisdizionali, secondo "binari" paralleli, in ragione della diversa natura, parametri di giudizio e finalità delle relative azioni.

Rinviando alla motivazione della sentenza n. 51 del 24.07.2020 di questa Sezione per la disamina dei rapporti tra i diversi giudizi, il Collegio ritiene di ribadire i principi enucleabili già dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 773 del 07.07.1988, in forza dei quali va affermato che non esiste una giurisdizione esclusiva in materia di danno arrecato alla P.A., ben potendo coesistere diverse azioni risarcitorie esercitabili sino a quando attraverso anche una sola di esse sia stato integralmente conseguito il bene (o i beni) della vita oggetto delle domande (v. I Sez. App. n. 143/A del 07.05.2002), non potendo sussistere interferenze tra giurisdizioni ma solo, eventualmente, tra giudizi.

In tali termini si sono più volte espresse la Suprema Corte di legittimità e le Sezioni Riunite della magistratura contabile che, affermando il principio generale di autonomia delle giurisdizioni in termini di concorrenza-

parallelismo tra giudizi, hanno circoscritto l'ambito di eventuale interferenza esclusivamente alla proponibilità dell'azione di responsabilità e, dunque, all'eventuale osservanza del principio del *ne bis in idem* avendo, tuttavia, cura di precisare la piena ammissibilità del contestuale o successivo esercizio delle due azioni, al pari della sovrapposizione degli accertamenti spettanti ai due diversi plessi giurisdizionali, *“purché ciò non determini una materiale duplicazione del risarcimento del danno, in quanto allora si realizzerebbe la violazione del principio del ne bis in idem: una volta ottenuto l'integrale risarcimento del danno, si porrà il problema della proponibilità o della prosecuzione dell'altra azione che, evidentemente, sarà priva di interesse, avendo l'amministrazione già conseguito integralmente il ristoro dei danni subiti”* (ex multis: Cass. Sez. Un. da nn. 664 del 3.02.1989 e 369 del 21.05.1991 a nn. 24859 del 4.10.2019, 24858 del 24.10.2019 e 31032 del 27.11.2019; e, ancora, 10.03.2020 n. 7457; 08.07.2020 n. 14230; 05.08.2020 n. 16722; Cass. pen., Sez. III, 30.04.2003, n. 38183; Sez. V, 17.01.2007, n. 5001; Sez. VI, 16.03.2017, n. 35205; C. dei conti SS.RR. 29.10.1986, n. 516; 2.6.1990, n. 670; 17.02.1992, n. 752/A; 10.11.1997, n. 76; 24.02.1998, n. 11).

Non è possibile, dunque, riscontrare alcuna «*identità*» tra la comune azione civile di danno, condanna penale e l'azione pubblica di responsabilità amministrativa, sorretta da una normativa speciale (cfr. Sez. I App., 14.11.2000, n. 331), non risultando ipotizzabile alcuna pregiudizialità ed incontrando l'alternatività dei rimedi l'unico limite rappresentato dell'integrale recupero del danno erariale (cfr. Cass. S.U. n. 20701 del 10.09.2013).

Alla luce della giurisprudenza ormai uniforme di questa Corte, affermatasi in sede nomofilattica (SS.RR. ord. nn. 1 del 26.04.2012 e 3 del 21.06.2012;

5/QM/2015 del 18.05.2015 e, di recente, ord. n. 1 del 25.01.2018, n. 2 dell'8.03.2018, n. 4 del 06.04.2018, n. 6 del 12.06.2018 e nn. 8-9 del 03.07.2018), anche con riguardo alla sospensione per ragioni di mera opportunità (ord. SS.RR. n. 1 del 03.01.2017, n. 9 del 16.10.2015 e n. 1 del 04.04.2016) e delle Sezioni d'appello (*ex multis*, Sez. II sent. nn. 646 del 26.09.2017 e 806 dell'08.11.2017; n. 301 del 16.05.2018; n. 109 del 10.04.2019), rimane pienamente confermato il principio di totale autonomia e separatezza dei due giudizi, asseverato anche dal vigente assetto normativo processuale (artt. 106-107 C.g.c.).

**4.3** Si procede, dunque, all'accertamento sull'ammontare del danno erariale riferito alla singola categoria di spesa contestata nell'atto di citazione, seguendo le modalità di verifica effettuate dai militari della Guardia di Finanza, fatte proprie dal Pubblico Ministero contabile. A tale riguardo, il Collegio fa riferimento agli uniformi criteri seguiti nello scrutinare le spese che questa Sezione ha già posto alla base della propria decisione in vicende processuali analoghe a quella di cui è causa (v. cit. sent. nn. 68, 69 e 75 del 2016 e n. 21/2019 i cui postulati sono stati seguiti nelle decisioni successive, tra cui le sent. nn. 40, 55, 60, 70, 105, 107, 123, 124, 136, 141, 144 e 203 del 2019).

- *Categoria "B2" - Spese per convegni, seminari, riunioni ed altre iniziative collegate allo svolgimento dei lavori*, portate a rendiconto per € 21.524,42 e contestate in difetto di inerenza per € **17.304,12**.

Numerose spese nella categoria sono state ritenute sin dal primo momento inerenti dall'Organo requirente, nonostante le dubbiose asserzioni in sede deduzioni difensive del convenuto sembrerebbero (ri)metterle in discussione (v. nota 30.08.2019: ricevute del *omissis* per riunioni del primo semestre ed

affitto sala per un convegno in materia di rifiuti del 21.11.2009).

L'ammontare contestato si riferisce, invece, a numerose richieste di rimborso di viaggi per “*presunte missioni*”, dal ponente ligure alla zona di La Spezia, all'entroterra, alla Costa Azzurra, al Principato di Monaco, a San Giovanni Rotondo (FG) e San Giacomo di Roburent (CN), sottoscritte dal medesimo convenuto, che allo stesso tempo richiedeva e vistava la spesa, con allegate ricevute per pernottamenti, vitto e spese di trasporto, non inserite nella corretta categoria e non supportate da documentazione autorizzativa, coeva all'esborso, né da altra motivazione o giustificazione formale che consenta di ricollegarle con certezza alle attività istituzionali del Gruppo, a prescindere dall'erroneo computo del rimborso forfettario per Km (€ 0,30 in luogo di € 0,25).

In particolare, diverse risultano le trasferte rendicontate: da e verso Monaco con allegate ricevute di Ristoranti (€ 293,00, anche non fiscali), tra cui 4 coperti per € 169,00 nel locale *omissis* di Montecarlo il 2 giugno 2009, Festa della Repubblica, con scontrini del *omissis* attiguo al Casinò e *omissis*, esercizio commerciale con la veduta sul porto turistico di Montecarlo (per 4 coperti per € 174,00 sabato 22 agosto 2009 e per 2 coperti per € 82,00 domenica 19 novembre 2009); a Mentone (FR), sabato 18.07.2009 in occasione della celebrazione della “*Festa della Musica*” nella storica città della riviera francese, con allegata una ricevuta fiscale di un Ristorante (€ 204,30); a Nizza (Francia), con allegata una ricevuta di un Ristorante sempre di Monaco (€ 317,10); a San Giacomo di Roburent, con ricevute di Ristoranti e scontrini vari, anche non fiscali di una salumeria; a San Giovanni Rotondo il fine settimana dal 18 al 21 settembre 2009, allegando biglietti aerei per € 590,00 e, anche, scontrini di spesa presso Autogrill stradali indicando nella richiesta il viaggio

effettuato “*a mezzo bus*”.

Risultano allegati anche diversi scontrini per vitto, conservati con cura nonostante la modestia di alcuni importi e la tipologia dei consumi (ad es.: € 3,00 e € 5,10 al Bar, € 7,20 in Autogrill, per più caffè, cappuccini e *brioche*, € 10,50 di pasticceria ed € 19,57 di spesa per cioccolatini). La difesa si limita ad affermare, al riguardo, che le trasferte verso l’area che definisce di “*estremo ponente*” (Monaco – Nizza - Mentone – Triora - Bordighera), resterebbero giustificate dalla necessità di approfondimenti circa “*la valorizzazione dei materiali tipici della Liguria quali l’ardesia (oggetto dell’o.d.g. n. 72)*”.

Secondo il Patrocinio, inoltre, resterebbero certamente rimborsabili i viaggi del Consigliere sulla tratta Genova - Rapallo (sede Consiliare e residenza personale), effettuati in giorni diversi da quella in cui era convocata l’Assemblea regionale, a norma della stessa L. r. n. 38/1990, che non prevedeva specifici divieti, oltre che tutti gli spostamenti relativi ai procedimenti presentati e sottoscritti durante la legislatura, anche all’estero, avendo riconosciuto ammissibili le varie spese di trasporto anche il Tribunale di Genova, in sede penale ed in altro procedimento (sent. n. 2221 del 30.05.2019). Alla stregua dei criteri declinati, le spese di rimborso dei viaggi verso destinazioni regionali restano pacificamente inammissibili, perché già rimborsate forfettariamente al Consigliere, mentre quelle verso destinazioni extraregionali non sono raccordabili con alcun evento che presenti profili di inerenza con attività istituzionali, costituendo entrambe illecito erariale.

Infatti, ai sensi della L. reg. n. 3 del 16.02.1987 (*Testo unico concernente il trattamento economico e il fondo mutualistico interno dei Consiglieri regionali*), nel tenore dispositivo vigente anteriormente alla L. reg. n. 48 del

20.12.2012), il trattamento economico dei Consiglieri consisteva in una indennità mensile di carica e di funzione, oltre ad un rimborso spese forfettario, cd. diaria, di importo variabile a seconda della distanza tra il capoluogo della Regione ed il domicilio ovvero la sede d'elezione.

Pertanto, non possono essere rimborsate al Macchiavello le spese di viaggio per raggiungere la sede della Regione, tenuto conto del divieto di “*cumulo*” espressamente previsto dall'art. 6 della suddetta norma, in termini di doppia percezione di somme già erogate a titolo retributivo o indennitario al medesimo fine, senza distinzione tra giornate interessate da impegni istituzionali o meno, trattandosi di rimborso onnicomprensivo e remunerativo di ogni attività (v. Sez. Liguria sent. cit. nn. 338/2018, 67 del 5.10.2020 e 83 del 21.10.2020).

Spettava, inoltre, ai Consiglieri regionali, “*autorizzati dall'Ufficio di Presidenza*” che “*in rappresentanza della Regione ovvero per ragioni istituzionali*” finalizzate alla “*produzione normativa*” o alla “*propria attività di indirizzo o di controllo*”, si recassero in missione in Italia o all'estero, il rimborso delle spese di viaggio sostenute utilizzando mezzi pubblici di trasporto, ovvero, in caso di spostamento con autovettura propria, un rimborso chilometrico pari ad una frazione, fissata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, del prezzo di un litro di benzina vigente nel tempo (art. 5, in seguito alle novelle legislative art. 9, rubricato “*Missioni*”).

A fronte di tali inequivoche disposizioni di legge, consta il difetto nella fattispecie della totalità dei requisiti legittimanti il rimborso delle asserite “*missioni*”, non essendo state le stesse previamente autorizzate dalla Presidenza ovvero collegate alla rappresentanza della Regione ovvero a motivi istituzionali. Con comunicazione del 4 ottobre 2007, lo stesso Ufficio di

Presidenza inoltre aveva chiarito che, anche in presenza di missioni autorizzate, non davano comunque logo a rimborso le spese sostenute presso il capoluogo regionale e quelle all' interno della propria provincia di residenza.

Alla luce di tali considerazioni e degli uniformi criteri, già declinati con la citata sentenza n. 21/2019 resa tra le parti, l'auspicio espresso della difesa che il Collegio potesse offrire una interpretazione coerente e compatibile delle fonti regionali di riferimento in materia di indennità e rimborsi, si risolve nel ribadire che la rimborsabilità delle spese di viaggio del Consigliere, ammissibile solo in presenza dei suddetti presupposti legittimanti, dovesse avvenire anche nell'osservanza delle disposizioni del T.U. di riferimento, potendo i trattamenti di cd. diaria e trasferta coesistere per circostanze specifiche ed inerenti a finalità istituzionali, nella fattispecie non documentate.

Vengono contestate, inoltre, la fattura di una azienda Grafica per l'acquisto di n. 80 copie del libro *“Navi e Relitti”* (€ 2.400,00) e le spese per manifesti *“Burlando guida la Liguria contromano”*, *“La Sanità di Burlando al collasso”* e *manchette* di giornali *“Grazie ai Liguri”* per € 100.786,37 – Forza Italia verso il PDL (in coalizione), di cui ad esclusivo carico del Gruppo € 8.398,86, ritenendole estranee a qualunque categoria di spesa ammessa al rimborso e che la difesa afferma lecite restando la *“propaganda politica”* consentita anche per le elezioni dei Parlamentari a norma della citata L. n. 515/1993, unitamente al pagamento della tassa affissioni in relazione a manifesti ammessi.

Quanto all'acquisto di 80 copie del medesimo libro, al di là della già riscontrata contabilizzazione in una erronea categoria, potrebbe ritenersi senz'altro astrattamente lecito l'esborso da parte del Consigliere per un testo di approfondimento di materie e di tematiche d'interesse per la propria azione.

Il volume acquistato, in particolare, sembrerebbe far parte di una collana editoriale che illustra i più importanti relitti del mar Ligure, con immagini fotografiche dei fondali e dei ritrovamenti.

Il testimone *omissis*, al riguardo, ha svolto considerazioni relative “*all'intrinseco interesse divulgativo del libro per il collegamento con il territorio regionale*”. Mentre il Patrocinio ha affermato in udienza che tale volume costituirebbe strumento di diffusione della cultura, analogamente ad altri testi risultati ammissibili nel 2008.

In disparte la differenza con gli esborsi effettuati in favore di Associazioni benefiche nell'anno antecedente e l'autonomia del presente giudizio, resta evidente l'assoluta estraneità ad ogni plausibile finalità istituzionale dell'acquisto di numerose copie di un testo in assenza di qualsivoglia specifico progetto rivolto alla diffusione della cultura, con modalità estemporanee e del tutto scollegate da qualsiasi iniziativa del Gruppo, di cui non è stata offerta prova, potendo ritenersi nei fatti un *escamotage* per reperire a spese della collettività articoli da regalo per destinatari indeterminati.

Pertanto, il Collegio non può che ritenere inammissibile al rimborso tale spesa. In relazione all'acquisto dei manifesti e delle *manchette*, a prescindere dalla contestazione della Procura contabile della non “*ric conducibilità della satira, dell'irrisione o dello sberleffo, finanche del dileggio, tra le attività che possano essere finanziate con risorse pubbliche*” e dalla ininfluente considerazione della difesa relativa alla differente disciplina della “*propaganda politica*” dei Parlamentari, le spese in esame risultano essere state giustificate con la semplice copia di un bonifico bancario effettuato in data 14.08.2009 dal Gruppo “*Per la Liguria Sandro Biasotti*” in favore del beneficiario “*Gruppo*

*Forza Italia Regione Liguria*", con causale "*Spese per manifesti e manchette*" per l'importo contestato dalla Procura (comprensivo delle spese per € 3,75).

Risulta, dunque, dagli atti del giudizio un semplice trasferimento di denaro da un Gruppo ad un altro, in assenza di ogni elemento di conferma della tipologia e dell'entità della controprestazione, non potendo ritenersi sufficiente a tal fine la causale del versamento, giacché essa è sintetica e meramente indicativa oltre che redatta a discrezione dell'ordinante, non figurando il bonifico tra Gruppi tra le tipologie/categorie di spesa ammesse al rimborso dalla L. regionale n. 38. Inoltre, a prescindere dal simbolo di partito indicato su tutti i manifesti ("*Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente*"), quindi della effettiva riconducibilità ad un Gruppo consiliare ovvero ad un altro della relativa spesa (e non invece ad un partito politico), non si comprende la motivazione per cui i singoli Gruppi coinvolti nella riferita "*coalizione*", che sembrerebbero essere cinque, non avrebbero potuto svolgere propaganda delle proprie convergenti iniziative, ottenendo un documento fiscale distinto, da contabilizzare nella propria rendicontazione, seppure emesso da un medesimo esercente.

Pertanto, in mancanza in atti di una fattura o di una ricevuta emessa dal tipografo ed intestata al Gruppo, tali spese devono in ogni caso essere considerate non inerenti (v. sent. n. 80 del 12.10.2020).

Di contro, si ritiene lecito il pagamento della tassa affissioni per € 34,00 in relazione a manifesti ammessi al rimborso, trattandosi di spese collegate.

Con riferimento alla suddetta voce, quindi, il danno rinvenuto dalla Procura erariale va quindi confermato esclusivamente per € **17.270,12**, trattandosi di risorse pubbliche che non possono restare addossate alla collettività.

- *Categoria "B3" – Spese di trasporto* portate a rendiconto per € **58,60** ed

integralmente contestate. Si tratta di cinque giustificativi, con due ricevute di pedaggio (per la tratta Genova - La Spezia, nonostante i Consiglieri avessero in dotazione viacard e telepass dell'amministrazione regionale) e le restanti per taxi, relativamente alle quali il P.M. contabile richiama la consolidata giurisprudenza di questa Sezione alla cui stregua non sono ammissibili spese per servizi di taxi e parcheggio a pagamento fruiti nell'area di Genova, salvo quelle per le quali sia possibile dimostrare che detta fruizione è avvenuta in relazione a un'occasione o circostanza specifica comunque inerente finalità istituzionali, in ragione del divieto di duplicazione della spesa atteso il godimento da parte dei Consiglieri regionali del rimborso forfettario mensile. Richiamando gli argomenti già spesi in tema di onere della prova e rimborsi, il Collegio si riporta al citato pronunciamento di questa Sezione n. 330/2018 alla cui stregua non sono ammissibili spese per servizi di taxi, pedaggio e parcheggio a pagamento fruiti nell'area di Genova, salvo quelle per le quali sia possibile dimostrare che detta fruizione è avvenuta in relazione a *“un'occasione o circostanza specifica comunque inerente a finalità istituzionali”*, nonché alla successiva più volte richiamata pronuncia n. 21/2019 che parimenti ha dichiarato inammissibile il rimborso delle spese di viaggio, di missione e di trasporto in ragione del *“divieto di duplicazione della spesa”* atteso il godimento da parte dei Consiglieri regionali del rimborso forfettario mensile (cd. diaria, di cui all'art. 6 della L. r. n. 3/1987 ed al processo verbale dell'Ufficio di Presidenza del 4/10/2007).

Nella specie, la documentazione allegata non reca l'indicazione del fruitore, l'autorizzazione, né la motivazione istituzionale della spesa, né le ragioni del mancato utilizzo dei mezzi di trasporto ordinari (cfr. C.d.c. SS.RR. in speciale

composizione 19.03.2015, n. 9/2015/EL e giur. cit. Sezione Liguria).

Giova al riguardo anche ricordare le limpide statuizioni della Sez. III Centrale d'Appello, sent. 12.09.2016, n. 427, in tema di spese per viaggi e trasporto dei Consiglieri regionali appartenenti ai Gruppi, secondo cui *“non può ritenersi adeguata un'autodichiarazione ove si asserisce di aver utilizzato la propria autovettura per esigenze di mandato in una certa data, ... essendo necessario rappresentare, ai fini del riscontro dell'inerenza, le circostanze e le finalità che rendevano necessaria la trasferta...”*.

Con riferimento alla suddetta categoria B3, il danno rinvenuto dalla Procura erariale va quindi integralmente confermato per € € **58,60**.

- *Categoria “B5” – Spese per pubblicazioni del Gruppo, acquisizione spazi telefonici e televisivi, conferenze stampa*, rendicontate per € **274,56** ed integralmente contestate, trattandosi di un'unica fattura emessa per l'inserimento sul quotidiano *“Il Giornale”* relativamente alle elezioni europee 2009 per la pubblicità di *“Mario Mauro Presidente”*, ritenuta del tutto non è inerente alle attività istituzionali del Gruppo consiliare.

Anche per tale categoria, il danno contestato non può che essere confermato, trattandosi di esborso che all'evidenza si presenta estraneo ad ogni movente funzionale del Gruppo consiliare, che potrebbe sostanziare nei fatti anche una spesa *“di partito”*, per l'anzidetto inammissibile al rimborso.

- *Categoria “B6” – Rimborsi spese ai Consiglieri Regionali. Spese per riunioni, convegni e seminari, ristorazione*, portate a rendiconto con numerosi giustificativi per € **12.701,72** ed integralmente contestate.

In accoglimento dell'impianto accusatorio, cui si rimanda, il Collegio si limita a richiamare i precedenti di questa Sezione, in merito alla inidoneità dei

ristoranti a costituire la sede più appropriata degli incontri istituzionali nonché le argomentazioni della Sezione di Controllo per la Regione Liguria in merito alle spese di ristorazione (deliberazione dell'8.04.2014, n. 21), secondo orientamenti sostanzialmente ribaditi dalle diverse Sezioni regionali di controllo (v. *ex multis*, Sez.ni Lombardia n. 204/2013, Basilicata n. 84/2013, Emilia Romagna n. 234/2013, Puglia 128/2013, Veneto n. 160/2013), trattandosi di fatture, ricevute e scontrini riguardanti esborsi per incontri conviviali sforniti di documentazione a corredo, coeva ed idonea in concreto a ricondurre le uscite ad un determinato soggetto acquirente, oltre che ad uno specifico oggetto della spesa e, comunque, alle attività funzionali.

In tale contesto, in assenza di elementi comprovanti l'inerenza delle spese di ristorazione, ad eccezione delle prove dichiarative sopra riferite, ove si forniscono, circostanze ed elementi che dovrebbero dimostrare l'intensa attività politica di raccordo tra il Consigliere ed il territorio d'elezione, il Collegio non può che ritenere le stesse ingiustificate e quindi da risarcire.

Gli incontri ed i confronti con singoli cittadini o elettori, imprenditori, politici, giornalisti, esponenti sindacali o di associazioni di categoria, volti ad ascoltare le esigenze e le aspettative della società civile, espressivi del mandato politico consiliare e, quindi, connotati da eminenti finalità pubblicistiche, devono avvenire esclusivamente in contesti idonei e nelle sedi istituzionali a ciò deputate ovvero anche in sedi private appropriate a perseguire interessi di natura collettiva (quali fabbriche, sedi sindacali, sedi di associazioni, sedi di giornali, ospedali, carceri etc.), senza che essi comportino alcun onere economico ingiustificato a carico della comunità rappresentata.

Mette conto osservare che, pur considerando la doverosa continuità dell'attività

istituzionale e quindi l'astratta possibilità di fissare impegni politici anche nelle giornate del fine settimana e dei festivi (considerando che il convenuto “*non era politico di professione*”), principalmente a Rapallo (luogo di residenza), in Ristoranti, Caffè, Bar, Pizzerie e Paninoteche, anche la circostanza che rilevante parte della documentazione allegata sia stata emessa in tali occasioni ed in orari notturni, senza indicazione del beneficiario e nessuna documentazione per la motivazione istituzionale a corredo dell'ubicazione e dei coperti, corrobora la mancata inerenza funzionale e la natura personale delle spese sostenute, in difetto di concreta prova contraria da parte del convenuto e soprattutto ove siano carenti i caratteri di necessità e sobrietà imposti all'impiego delle risorse collettive.

In via esemplificativa, basti pensare alle imponenti consumazioni al Ristorante *omissis* di Rapallo, per diciassette ricevute di almeno cinque e fino a quindici coperti, in genere di sabato o domenica, con una media di spesa di oltre € 250,00 ad occasione; e, inoltre, agli esborsi sostenuti alla Trattoria *omissis* di Rapallo, documentati con cinque ricevute (tra cui il 12.03.2009, 13 coperti per € 325,00; l'1.10.2009, 11 coperti per € 220,00; il 10.12.2009, 13 coperti per € 286,00); e, ancora, alle spese di € 371,00, il 24.08.2009, in altro Ristorante e di € 300,00, il 2.11.2009, in una Pizzeria napoletana, sempre di Rapallo, per 15 coperti; al “*cocktail food*” consumato in altro Ristorante del medesimo comune, per € 250,00, il 20.05.2009; agli abbondanti acquisti di biscotti, caramelle e cioccolata al Caffè “*omissis*”, sempre ivi ubicato, documentati con due ricevute emesse a distanza di quindici minuti nella medesima mattinata (il 9.04.2009, per € 253,57 e 76,25); all'occasione del sabato 28.02.2009 nel levante genovese con due ricevute di un Ristorante-Hotel per € 380,00 ed 80,00; a quelle

dell'11.03.2009, per € 160,00, nel Gran Caffè “*omissis*” di Chiavari e del 24.05.2009, con il pasto offerto a 16 persone in un Ristorante di Franconalto (AL), per € 560,00; alla cena per 7 coperti al Ristorante “*omissis*” di Roma, per € 245,00 (che viene documentata anche tra i viaggi dei collaboratori); alle tre ricevute per ristoranti e *omissis* di Monaco, da € 174,00, 82,00, 5,50, per plurimi coperti; agli esborsi indeterminati all'Autogrill (tra cui € 27,20 per 12 pezzi dai “*reparti*” il 14.10.2009) ovvero in supermercati/bar/negozi che i testi nel processo penale hanno indicato destinati ad “*offrire aperitivi ai volontari, agli ospiti che stavano lì negli uffici*” (A. Viale); alla cena ad un Ristorante di Arenzano per 15 persone il 27.11.2009 (€ 420,00); a quella a Genova per 23 coperti, il 4.12.2009 al Ristorante “*omissis*”, per € 920,00; seguita da quella per 16 coperti alla “*omissis*” il 16.12.2009, per € 592,00.

Quanto all'argomentazione spesa dalla difesa in udienza della necessità di svolgere nei Ristoranti sedute preliminari o conseguenti a quelle Consiliari nel Comune di Rapallo, con esponenti dell'amministrazione locale, non se ne comprende l'inerenza con le attività dell'Organo regionale, in assenza di prova. Neppure potrebbero rilevare le circostanze, evidenziate dalla difesa, che alcune fatture dei Ristoranti risultino intestate al Gruppo e che, di quella emessa a Roma il 28.03.2009, ne fosse stato richiesto il rimborso sia dal Consigliere (per più coperti) che dalla sua collaboratrice, difettando in ogni caso il collegamento con la funzione istituzionale svolta.

Né tali indeterminati eventi conviviali, celebrati a spese dei contribuenti, potrebbero essere ricondotti alla categoria delle spese di rappresentanza, non accrescendo il prestigio dell'Istituzione consiliare, anzi deteriorandone l'immagine pubblica attraverso la distrazione di provvidenze finanziarie

rispetto a ben altri commendevoli scopi da perseguire (v. sent. cit. n. 21/2019). In siffatto contesto, infatti, ove le prove dichiarative convergono nel ritenere in tali occasioni di convivialità “*abbozzati i temi*” dell’attività del Gruppo o “*proseguiti*” ( *omissis*), si conferma mancante la prova, coeva e documentale, che possa giustificare la rimborsabilità di tutte le spese consuntivate, per cui le stesse devono ritenersi ingiustificate e, come tali, fonte di danno erariale.

- *Categoria “D” – Spese postali, telefoniche e di cancelleria non coperte dalla dotazione di servizi disposta dall’U.P. Varie*, portate a rendiconto per € 12.477,54, di cui € **1.073,50** contestate come non inerenti.

In questa categoria, la Procura addebita integralmente le spese per l’acquisto di ricariche telefoniche effettuate su numeri diversi dall’abbonamento TIM intestato al Gruppo consiliare (regolarmente pagato su fatture bimestrali) ovvero acquistate in tabaccheria senza riferimenti all’utenza ricaricata, oltre all’acquisto di n. 1000 francobolli, per € 600,00, sulla base di una ricevuta dell’esercente “*che risulta modificata*”.

Quanto alle ricariche, il Collegio evidenzia l’impossibilità di disvelare l’uso dei relativi consumi, identificando i fruitori delle utenze (che le deposizioni testimoniali convergono nell’indicare in collaboratori o attivisti a vario titolo coinvolti nelle iniziative), presupposto necessario per giustificare l’inerenza.

Sul tema occorre osservare che, nel caso di spese telefoniche finanziate con risorse pubbliche, è necessario consentirne il controllo, dotandosi di un numero telefonico di servizio, intestato al Gruppo consiliare, anche con telefono a doppia scheda, ovvero, richiedendo una fatturazione dettagliata, ovvero, ancora, attivando l’impiego di un codice blocco per le chiamate non di servizio, di carattere personale (v. Sez. Liguria cit. nn. 69 del 2016; 16, 51 e 83 del 2020).

Sicché, la scelta di semplici ricariche telefoniche e l'assenza di fatturazione dettagliata dei consumi, intestata al Gruppo consiliare, si può ritenere che fosse intenzionalmente finalizzata a rendere nei fatti impossibile il controllo di liceità della spesa, nonché la valutazione sul corretto uso di risorse pubbliche.

Quanto alla ricevuta di € 600,00 per francobolli, la difesa deduce *“che reca una semplice correzione a penna nel numero dei francobolli acquistati (presumibilmente fatta dallo stesso venditore) - e non ... nell'importo dell'acquisto - del tutto irrilevante ai fini della richiesta di rimborso”*.

Il Collegio, di contro, non ritiene irrilevante tale evidenza, risultando la ricevuta grossolanamente sovrascritta e ricalcata nel quantitativo dell'acquisto, con una correzione che travalica anche i margini del documento riprodotto in copia, pur avendo il Macchiavello formalmente attestato la conformità agli originali dei documenti allegati al rendiconto del 2009 in una apposita nota, datata 26.01.2010, non potendo risultare ammissibili al rimborso giustificativi siffatti per la tutela della regolarità formale e sostanziale dell'intera rendicontazione.

Il Collegio reputa, pertanto, fondate le contestazioni della Procura, ritenendo la totale illiceità dei rimborsi *de quibus*.

- Categoria “E” – Spese per le indennità di missione/rimborsi spettanti ai dipendenti collaboratori assegnati ai Gruppi Consiliari portate a rendiconto per € **2.202,15** ed integralmente contestate, trattandosi per il P.M. di spese dei collaboratori per viaggi (a Roma, Trento e Rimini, per gli incontri di “*Rete Italia*”, cui il Gruppo avrebbe aderito, e per il *meeting* annuale di Comunione e Liberazione), oltre che personali per raggiungere il luogo di lavoro (con abbonamenti ferroviari mensili e settimanali), non giustificate da alcuna documentazione probatoria idonea ad “*agganciare*” la spesa al funzionamento

del Gruppo consiliare, a prescindere dall'inclusione nell'accusa per peculato.

Anche per tali voci, esclusa la rilevanza delle prove dichiarative offerte, le difese risultano, oltre che fuorvianti, del tutto infondate.

L'attore pubblico ha ritenuto, correttamente, la totale illiceità anche dei suddetti rimborsi in quanto, da un lato, le mere dichiarazioni di viaggio per trasferta, ammesse a rimborso in difetto di ogni coeva giustificazione che ne attestasse con certezza il movente funzionale, sono da qualificarsi spese non inerenti per l'intero ammontare; dall'altro lato, gli abbonamenti per raggiungere la sede consiliare risultano all'evidenza non rimborsabili, trattandosi nella loro essenza di spese di natura strettamente personale, anche se astrattamente riconducibili a nominativi di singoli soggetti.

Ciò anche tenuto conto della basilare considerazione che il tempo ed il costo cd. "*di viaggio*", necessari al lavoratore per recarsi sul luogo in cui la prestazione deve essere resa, possono essere remunerati esclusivamente nel caso in cui questa non costituisca la normale sede di lavoro (cfr. anche art. 8 D. lgs. n. 66 dell'8.04.2003), per cui neppure la contrattazione collettiva li ricomprende nella dinamica retributiva nei casi in cui è intervenuta nella regolamentazione dei relativi istituti, come per i dipendenti regionali (costituenti parametro di riferimento a norma degli artt. 7 e 8 della L. r. n. 38). Appare, pertanto, fuorviante la sovrapposizione concettuale operata dalla difesa, che afferma la rimborsabilità di tutte le spese di viaggio dei collaboratori assunti con "*regolare contratto di lavoro*", tra remunerazione del personale, separatamente rendicontata nei limiti individuati dalla stessa L. r. n. 38/1990 e costi di viaggio del dipendente-collaboratore, che potevano essere ammessi a rimborso, tra le altre spese di funzionamento, solo ove inerenti ad una specifica

missione/trasferta autorizzata per lo svolgimento di documentate attività istituzionali, in diversa località dalla propria ordinaria sede di servizio.

Non possono, pertanto, ritenersi leciti tutti i rimborsi effettuati per € **2.202,15**.

- *Categoria “E bis”- Spese di rappresentanza*. Totale delle spese portate a rendiconto per € **4.067,51** integralmente contestate come illecite, in quanto ritenute prive dei requisiti formali e sostanziali legittimanti le stesse, oltre che della prova della finalità di rappresentanza asseritamente perseguita.

Trattasi, in particolare, di acquisti indeterminati documentati con uno scontrino non fiscale emesso da un esercente di Chiavari, per € 400,00 (indicato dagli Inquirenti quale negozio di articoli da cucina), che secondo la difesa andrebbero esclusi dalla pretesa risarcitoria in quanto già eliminati dalla Commissione di verifica e rimborsati dal convenuto; oltre che di esborsi per rappresentanza ritenuti dalla difesa “*di modesto valore*”: tra cui acquisti in gioielleria, per € 165,00; scorte di numerosi portachiavi *omissis* e specchietti da borsa *omissis* per € 1.064,16; di centinaia di agende “*omissis*”, per € 1.377,60; oltre che di numerose penne personalizzate e *parure* di penne *omissis*, per € 960,00; e spese per altri generici articoli documentati con scontrini fiscali (presso negozi di piante, fiori ed un Centro Servizi, per rispettivi € 30,00, 22,00 e 45,00).

Quanto allo scontrino “*depennato*” dalla Commissione, a fronte della prova fornita dal convenuto del versamento al Consiglio regionale il 25.02.2013 dell’importo complessivo di € 6.155,22 (€ 3,25 di spese), con causale “*Avanzo VIII Legislatura (per la Liguria Sandro Biasotti)*”, oltre che degli elementi esplicativi forniti in sede di discussione dalla difesa e dell’assenza di specifici rilievi in merito da parte della Procura attrice, il Collegio ritiene corretto

eliminare tale posta dal *quantum* risarcitorio.

Ferme le considerazioni già svolte per le spese di ristorazione, si ritiene che le giustificazioni della difesa non risultino affatto convincenti a ricondurre tutte le altre spese alla categoria.

Dalle difese e dalle prove dichiarative emerge, infatti, che i “*gadget*” acquistati venissero donati a simpatizzanti, collaboratori, volontari ed esponenti degli Enti locali in occasione delle cene di fine anno, restando i regali più consistenti *“effettuati occasionalmente dal Consigliere nei confronti di persone che si erano distinte per la loro attività ed impegno gratuito in favore del Gruppo”*.

Sulla problematica riguardante l’individuazione delle spese di rappresentanza delle pubbliche amministrazioni in ragione della loro natura e delle finalità perseguite, si osserva che, pur non essendo imposta sul piano normativo una disciplina generale in materia, non può ritenersi, nei fatti, ammissibile una *“nozione”* di spesa di rappresentanza diversa da quella che questa Corte ha negli anni individuato in modo netto seguendo pacifici indirizzi, a cui in via astratta potrebbero anche essere ricondotte le spese per ristoranti, per viaggi o per acquisti (proprie e per soggetti terzi), qualora esse risultino oggettivamente idonee a mantenere o ad accrescere il ruolo ed il prestigio con il quale l’Ente stesso, perseguendo i propri fini istituzionali, si presenta ed opera nel contesto sociale, intrattenendo pubbliche relazioni.

In proposito, il Collegio ritiene condivisibile il principio per cui le uniche spese consentite sono quelle di ospitalità o di convivialità riservate a personalità o a rappresentanze istituzionali ed autorità esterne, in occasione di cerimonie ben determinate o eventi istituzionali di elevata rilevanza o risonanza economico-sociale e non quelle rivolte ad una indeterminata cerchia di beneficiari.

E ciò fermo restando l'obbligo che le spese di tale natura vadano, comunque, decise dagli Organi istituzionalmente rappresentativi nei confronti di soggetti esterni con cui l'Ente debba avere una particolare relazione.

Infatti, integra gli estremi del danno erariale, quale inammissibile sperpero di denaro pubblico, l'utilizzo da parte dei Consiglieri regionali dei fondi assegnati ai Gruppi per effettuare spese genericamente relative all'attività politica o per pubbliche relazioni, anche attraverso occasioni convivialità, anziché per le spese di rappresentanza cui gli stessi erano destinati (v. C.d.C, sent. Sez. F.V.G., 10.07.2014, n. 61 e 23.10.2014, n. 90; Sez. Umbria, 19.04.2004, n. 178; Sez. Valle d'Aosta, 29.12.2017, n. 6; Sez. Liguria cit. n. 83/2020 e giur. cit.).

Tali spese, ove ammissibili, devono comunque rispondere a criteri di decoro, sobrietà ed economicità, per cui tutte le altre prive di tale natura costituiscono evidenti violazioni di legge e di norme regolamentari in materia di contabilità pubblica, anche considerando la situazione congiunturale in cui versa il Paese la quale impone un oggettivo contenimento della spesa pubblica.

Restano, dunque, ampiamente condivisibili le considerazioni della Sezione ligure di controllo, per cui in genere possono essere qualificate tali, imputabili ad un soggetto pubblico, solo quelle *“destinate a soddisfare la funzione rappresentativa esterna all'ente al fine di accrescere il prestigio dello stesso e dargli lustro nel contesto sociale in cui si colloca”* (Del. cit. n. 21/2014).

La già citata Cass. n. 20535/2020, eloquentemente, al riguardo sintetizza: *“Dunque, ad esempio, non sono spese di rappresentanza e non sono spese di ristorazione rimborsabili quelle prive di uno specifico collegamento con il gruppo, quelle cioè non imputabili al gruppo nel senso indicato, quelle aventi ad oggetto donativi del singolo consigliere in occasione di feste o ricorrenze,*

*quelle giustificate in ragione dell'attività politica e della visibilità della sola persona; non sono spese di rappresentanza quelle relative ad incontri con colleghi interni all'ente di appartenenza; non sono spese di rappresentanza quelle sostenute in occasione di incontri con avventori casuali, quelle sostenute per cene o pasti con i propri collaboratori, quelle sostenute in occasioni di incontri con politici, ma pur sempre sganciate da funzioni di visibilità del gruppo consigliere. Non sono spese di rappresentanza, cioè, tutte quelle estranee alla rappresentanza del gruppo, all'accrescimento della sua capacità operativa all'interno del Consiglio, e connesse solo alla proiezione esterna ed alle esigenze di visibilità del consigliere o del partito di appartenenza”.*

Non risultano, dunque, in concreto, rigorosamente documentate e giustificate dal convenuto le suddette spese (sub “E bis” e “B6”), sostenute per finalità che fino a (certa e piena) prova contraria non possono considerarsi di rappresentanza istituzionale, nei termini in cui la giurisprudenza riferita ha scolpito la riconducibilità alla categoria, quantificando il danno in € **3.667,51**.

**4.4.** Infine, la difesa ritiene *“prescritto e/o comunque non dovuto”* l’importo di € **58,60**, non contestato in sede di costituzione in mora e nell’invito a dedurre.

A prescindere dal dato di fatto del minore debito ascritto al convenuto da parte del Collegio (per € 434,00), all’esito del presente accertamento giudiziale, che renderebbe superflua ogni ulteriore considerazione, nondimeno la censura della mancata corrispondenza tra la richiesta risarcitoria contenuta nell’invito a dedurre e quella maggiore avanzata con l’atto di citazione, con richiesta di inammissibilità dell’ulteriore pretesa attorea, va comunque respinta.

In proposito si rammenta che l’art. 87 C.g.c. sancisce la nullità dell’atto di citazione soltanto qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all’art.

86, co. 2, lettera e) ossia: *“l’esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni”* e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell’invito a dedurre. Nel caso di specie i fatti esposti nell’atto di citazione corrispondono perfettamente a quelli per i quali è stato notificato l’invito a dedurre, non contenendo l’atto introduttivo alcun elemento di novità ed anche il titolo della responsabilità è immutato. Secondo la giurisprudenza, anche *“La diversa ripartizione degli addebiti tra i convenuti (...) è stata ritenuta ammissibile quale mera emendatio libelli (...) come anche la modifica dell’entità e della percentuale di danno ma non del fatto e non costituisce modifica del petitum”* (Sez. Veneto, 4.4.2013 n. 101; Sez. Emilia-Romagna, 11.10.2017 n. 19).

Infatti: *“l’invito a dedurre non attiene all’esistenza o alla validità intrinseca della citazione - le cui cause di nullità sono tassative - ponendosi invece come presupposto processuale, i cui vizi possono inficiare la procedibilità del giudizio solo in ipotesi di omissioni tali da privare il convenuto dei necessari elementi per predisporre la propria difesa”* (Sez. I App., 23.2.2017 n. 57; Sez. III App., 19.9.2017 n. 461; App. Sicilia, 14.10.2016 n. 150; Sez. Toscana, 5.7.2019, n. 277 e 29.04.2020, n. 100; Sez. Campania, 17.9.2019, n. 339).

Pertanto, secondo le norme ed i consolidati principi giurisprudenziali citati, nel giudizio contabile il rapporto tra l’invito a dedurre e la citazione non deve essere di assoluta identità, l’unico limite riguardando l’esposizione dei fatti ed il quadro probatorio, sicché quando restino sostanzialmente immutati gli atti illeciti è ammissibile che la domanda di risarcimento azionata con la citazione possa precisare e definire con maggiore esattezza comportamenti e danni

delineati nell'invito, anche, eventualmente, modificandone la quantificazione in esito agli elementi raccolti mediante la documentazione e le deduzioni presentate anche dagli stessi invitati (v. Sez. III App., n. 19 del 15.02.2019 e Sez. I App., n. 90 del 16.04.2019 e n. 2 dell'8.01.2020; Sez. Abruzzo n. 14 del 18.04.2019; Sez. Liguria n. 105 del 03.06.2019).

**4.5** Tutto ciò premesso, a fronte della totalità delle spese annuali rendicontate (per € 154.730,89), il danno accertato dal Collegio complessivamente arrecato dal Gruppo nel periodo d'interesse alla Regione Liguria è pari ad € **37.248,16** oltre alla rivalutazione (per le Cat.B2+B3+B5+B6+D+E+Ebis), a far tempo dal termine previsto per la trasmissione del rendiconto al Consiglio regionale (31.01.2010), trattandosi spese di funzionamento ritenute non rimborsabili in totale difetto di inerenza al mandato consiliare e va imputato alla condotta dolosa tenuta dal Presidente del Gruppo Giovanni Macchiavello.

Il convenuto, a tale riguardo, contesta nella fattispecie la stessa configurabilità a proprio carico dell'elemento soggettivo, non ritenendo il proprio comportamento caratterizzato né dal dolo né della colpa grave, avendo rispettato la normativa e la prassi vigente, sottoponendo la rendicontazione al vaglio dei competenti Organi con le modalità richieste, evidenziando di non aver prodotto documenti contraffatti o effettuato spese incompatibili.

In relazione all'elemento soggettivo, appare doveroso valutare l'eventuale incidenza delle sopravvenienze normative di cui all'art. 21 del D. l. n. 76, convertito con modificazioni nella L. n. 120/2020, rubricato "*Responsabilità erariale*", che, al co. 1, dispone: "*All'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso.»*"; e, al

co. 2, prevede: *“Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”*.

In ogni caso, trattandosi di fatti commessi nel 2009, la novella datata 16 luglio 2020 e vigente dal giorno successivo (art. 65), per il medesimo regime di temporaneità sancito dall’art. 21 nel combinato disposto dei suoi due commi, appare inapplicabile, come già affermato dalla Sez. I Centrale che ha offerto una convincente soluzione della relativa questione (sent. n. 234 del 02.09.2020, n. 263 del 12.10.2020 e n. 317 del 16.11.2020).

Infatti, mentre il 2° comma della norma citata ha innalzato in maniera generalizzata la soglia di responsabilità al dolo per le fattispecie commissive, con l’unica eccezione all’eliminazione dell’elemento soggettivo della colpa grave per i danni cagionati con omissioni o inerzie in un arco temporale definito, tale da escluderne l’applicazione ai fatti pregressi alla sua entrata in vigore; di contro, il 1° comma della stessa, richiedendo l’espressa volontà dell’evento dannoso (o pericoloso), con locuzione che fa eco a quella del *“dolo penale”* di cui all’art. 43 c.p., non contiene espliciti termini applicativi, potendosene comunque intendere la portata limitata al contesto emergenziale che ha giustificato la straordinaria necessità ed urgenza per l’adozione del citato Decreto recante *“misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione*

*digitale*”, dato che la suddetta concezione del dolo influenza direttamente l’applicazione del 2° comma dell’art. 21, per i fatti commessi nella sua vigenza. Lo “*scudo erariale*”, come è stato definito, pertanto, non potrebbe in ogni caso riguardare fatti antecedenti all’emergenza pandemica.

Tale conclusione del Giudice d’appello viene ulteriormente avvalorata dal carattere sostanziale della innovazione normativa, per cui varrebbe il principio di irretroattività della legge ex art. 11 disp. prel. c.c., che esclude che una norma giuridica possa produrre effetti giuridici in relazione ad atti, fatti, eventi o situazioni verificatesi prima della sua entrata in vigore, diversamente dai rapporti processuali che vengono regolati dalla normativa vigente al momento in cui l’atto viene posto in essere, secondo il noto principio del *tempus regit actum*, quand’anche diversa da quella in vigore al momento del fatto oggetto del procedimento (v. Corte cost., sent. 02.04.1970, n. 49; ord. 12.03.1998, n. 61; sent. 19.01.2017, n. 13; Cass. Sez. un., sent. 09.06.2016, n. 11844; 13.12.2018, n. 32360; 12.02.2019, n. 4135).

In particolare, autorevole giurisprudenza di legittimità ha già ritenuto la natura sostanziale delle norme sulla prova dell’elemento psicologico (v. Cass., Sez. un., 4.02.2000, n. 1247; Sez. Lav., 19.03.2014, n. 6332), cui la novella potrebbe ricondursi (in questi termini, cfr. Sez. Lombardia, sent. 07.10.2020, n. 152).

Ove anche la si ritenesse norma processuale, come tale soggetta al principio del *tempus regit actum* a carattere retroattivo, in ogni caso, riferendosi alla formazione della prova del dolo, non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per l’Organo Requirente, al quale, diversamente opinando, paradossalmente risulterebbe preclusa anche una integrazione probatoria in appello ex art. 194 C.g.c. (“*Nuovi documenti e nuove prove*”).

Si rappresenta che un prevalente indirizzo giurisprudenziale di questa Corte ha valorizzato la nozione di dolo contrattuale o *in adimplendum*, per il configurarsi del quale è sufficiente la mera volontà di violare un obbligo di servizio (SS.RR. 18.09.1996 n. 58; Sez. I, 22.05.2009, n. 351/A; Sez. II, 01.07.2015, n. 342; Sez. III App., 20.05.2015, n. 307 e 09.02.2017 n. 74; Sez. App. Sicilia, 27.11.2014, n. 461; Sez. Campania, 30.07.2013, n. 982; Sez. Lazio, 27.01.2004, n. 216; Sez. Toscana, 30.03.2017, n. 60; Sez. Sardegna, 27.02.2009, n. 294 e 18.11.2014, n. 229; Sez. Piemonte, 23.01.2017, n. 17 e 16.04.2018, n. 33; Sez. Liguria, 17.02.2014, n. 15; 27.12.2019, n. 232 e 09.03.2020, n. 8).

Peraltro, un orientamento contabile più rigoroso da tempo richiede per la sussistenza del c.d. dolo erariale la volontarietà della condotta antidoverosa accompagnata da quella dell'evento dannoso, con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative ed alle relative conseguenze per le finanze pubbliche alla luce dell'*id quod plerumque accidit*, che nel caso dell'uso illecito di finanziamenti non potrebbero che essere contestuali (cfr. SS.RR. 10.6.1997 n. 56; Sez. I. 28.12.2017, n. 547, 14.03.2014, n. 401 e 14.11.2011, n. 516; Sez. II, 26.10.2011 n. 549; 18.03.2015, n. 127; 31.01.2019, n. 15; Sez. III., 28.09.2004, n. 510; Sez. Toscana, 07.10.2002, n. 739; Sez. Puglia, 11.10.2006, n. 885; Sez. Veneto, 28.01.2004, n. 104; 07.06.2013, n. 175 e 22.06.2015, n. 107; Sez. Lombardia, 20.02.2015, n. 26 e 11.11.2015, n. 193; 07.09.2018, n. 140; 31.10.2018, n. 211; Sez. Liguria, 16.07.2020, n. 46).

Si ritiene che in assenza di una specifica disposizione che ne espliciti la natura e l'eventuale retroattività, il legislatore del 2020 abbia dettato una disciplina innovativa e transitoria, incidente sulle componenti strutturali dell'illecito

amministrativo contabile generatrici del diritto e dell'azione, riferendosi in modo diretto alla esenzione della responsabilità per colpa grave, salvo fattispecie omissive, oltre che alla stessa configurabilità del dolo, nel combinato disposto dei due commi dell'art. 21, tenuto anche conto che secondo la relazione illustrativa *"la norma chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto"*.

La presenza di una norma che espressamente regola gli effetti temporali della nuova disciplina, dunque, eliminerebbe in radice la questione in ordine alla natura interpretativa della modifica ed alla sua retroattività, evitando l'asimmetria della coesistenza di disposizioni a regime e transitorie.

Inoltre, a prescindere dalla valenza interpretativa o innovativa delle norme sopravvenute, la stessa Consulta si è chiaramente pronunciata in materia di limiti imposti al legislatore ordinario nell'emanare leggi retroattive, ove esplicitamente previste come tali o che trovino indici sicuri che ne consentano di postularne con certezza la retroattività: essi attengono alla stabilità dei rapporti giuridici, alla coerenza e la certezza ordinamentale ed alla *"salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento giuridico, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario"* (Corte cost., sent. 02.07.1957, n. 118; 23.11.1994, n. 397; 28.03.2008, n. 74; 30.09.2011, n. 257;

17.12.2013, n. 308; 02.04.2014, n. 69).

Il legislatore, pertanto, può intervenire nella qualificazione stessa di un rapporto giuridico, ma soltanto se tale esito non metta in discussione, nel suo nucleo essenziale ed irriducibile, la tutela costituzionale che il rapporto stesso riceve in considerazione dei beni che esso abbia ad oggetto.

E, comunque, non potrebbe interferire con il potere riservato al giudice di interpretare i fatti e qualificarli giuridicamente, incidendo sui singoli processi in corso, diversamente a seconda della fase e del grado in cui si trovano, con evidente lesione dell'affidamento di chi ha intrapreso un'azione giudiziaria sulla base di regole sostanziali certe e disparità di trattamento non solo tra giudizi, ma anche all'interno dello stesso processo, determinando *“irragionevoli riflessi sul fisiologico esercizio della giurisdizione sulla materia”* (cfr. Cass., Sez. III, sent. di San Martino 11.11.2019 n. 28994 e, per il collegamento con il fatto generatore, Cass. Sez. un., sent. 12.12.1967, n. 2926; Cass. Sez. III, sent. 02.08.2016, n. 16039 e 09.11.2017, n. 26517).

Tale conclusione, verrebbe confermata in ogni caso anche dall'immanenza del principio di legalità, cui anche la giurisdizione di contabilità è soggetta, da cui la giurisprudenza costituzionale ha tratto i corollari di irretroattività e determinatezza, avuto riguardo alla funzione anche preventiva, di deterrenza, dell'accertamento della responsabilità ed alla possibilità garantita agli agenti pubblici di adeguare i propri comportamenti alla legge vigente (e conosciuta) al momento dei fatti, per l'esigenza di *“prevedibilità”* delle conseguenze delle proprie scelte e di certezza del diritto.

La giurisprudenza costituzionale, inoltre, richiede uno scrutinio severo e *“non formale”*, da svolgere caso per caso, circa l'effettiva sussistenza dei presupposti

sanciti dall'art. 77 Cost. per i Decreti-legge interpretativi, comunque non sanabili dalla Legge di conversione, distinguendoli da quelli innovativi con efficacia retroattiva (cfr. Corte cost., 25.11.2003, n. 341; 28.03.2008, n. 74; sui vizi formali, 23.05.2007, n. 171; sulla responsabilità, 15.12.2010, n. 355).

Peraltro, come la giurisprudenza penale ha pacificamente ritenuto che nella volontà dell'evento dannoso potesse rientrare anche l'accettazione del relativo rischio, purché attraverso una condotta consapevole, ricorrendo alla distinzione delle categorie del dolo diretto ed eventuale (per tutte v. Cass. Sez. un. n. 3428/1992 del 6.12.1991; n. 3571 del 14.2.1996; n. 748/1994 del 12.10.2003; Cass. Sez. I. 13.05.2015. n. 19777 e, da ultimo, per la compatibilità col dolo specifico, 22.04.2020, n. 12680), va ribadito che un orientamento della giurisprudenza contabile ha già affermato che la stessa violazione delle regole di servizio comporti la prevedibilità dell'evento dannoso quale accettazione del rischio di pregiudizio all'erario pubblico: cfr. Sez. II App., 18.03.2015 n. 127 e 10.06.2015, n. 314).

Tale affermazione, peraltro, appare in linea con quanto riferito in sede di audizione sul relativo disegno di legge, da parte delle Sezioni Riunite in sede di Controllo (*“La giurisprudenza, compresa quella delle Sezioni unite, non ha mai dubitato che nella volontà dell'evento dannoso rientri anche l'accettazione del rischio di provocare l'evento dannoso, proprio perché risultato di una condotta consapevole, volutamente distinguendo tra dolo intenzionale, diretto ed eventuale...nulla vieta di ripercorrere la stessa strada: la violazione delle regole di servizio comporta la prevedibilità dell'evento dannoso”*).

Nella fattispecie, la prova della consapevolezza ed intenzionalità della condotta direttamente violativa degli obblighi di servizio e, indirettamente, volta a

determinare danno alla Regione appropriandosi di risorse non spettanti, anche in termini di accettazione del relativo rischio, secondo una connotazione del dolo coerente con gli orientamenti della giurisprudenza contabile richiamati, può essere desunta dalle caratteristiche intrinseche degli acquisti effettuati, venendone in rilievo sia la natura qualitativa, che la quantità oggettivamente eccessiva e smodata, che i costi singoli e complessivi.

Emergono, infatti, dall'esame degli atti, spese che appaiano platealmente incompatibili o incongruenti, in quanto tali, rispetto alle finalità istituzionali attributive del potere di spesa del Gruppo; ricorrono cioè spese che, neppure in astratto, avrebbero potuto essere considerate legittime, qualora giustificate da documentazione adeguata e coeva, emergendone la riferibilità al Gruppo.

Ed appare evidente nella condotta del convenuto il generale spregio delle regole che – attesa la sua posizione – doveva ben conoscere nella spendita ovvero nella validazione di ciò che gli veniva proposto dai collaboratori, di fatto evitando di porsi legittime domande in ordine alla regolarità dei procedimenti che, grazie alla sola sua firma, si perfezionavano in pregiudizio dell'Amministrazione regionale.

Infatti, nella fattispecie appare palese la volontarietà dell'inosservanza alle specifiche norme di riferimento, oltre che alle elementari regole di gestione di fondi pubblici, disposizioni chiaramente non derogabili da eventuali prassi contrarie che, data la funzione istituzionale ricoperta, con responsabilità di vigilanza e garanzia relativamente alla corretta gestione delle risorse affidate al Gruppo, il convenuto era tenuto ad applicare.

Per quando detto ed in disparte i profili afferenti al rinvio a giudizio nella sede penale per peculato continuato in relazione ai medesimi rimborsi, il riscontro

documentale delle spese sostenute, ontologicamente estranee ad ogni ipotizzabile finalità istituzionale ovvero duplicanti il già spettante trattamento economico della cd. diaria ovvero ancora le cui caratteristiche formali e sostanziali, per modalità ed entità d'erogazione lasciano rilevare, per lo meno nelle spese incerte o ambivalenti, sostanziale incompatibilità rispetto alle finalità attributive del potere, induce a ritenere consumata nel caso in esame una condotta volontaria, tesa a violare in modo intenzionale le prescrizioni ed i limiti imposti dalla L. reg. n. 38/1990 (c.d. obblighi di servizio), nonché la pervicace volontà di ottenere rimborsi non spettanti, nella certezza della propria impunità ed incontrollabilità, con sperpero di denaro pubblico; nella fattispecie, sembrano prevalere, pertanto, interessi individualistici *contra legem* rispetto a quelli istituzionali immanenti al ruolo ricoperto, attraverso lo sviamento di contributi pubblici quale fonte di arricchimento personale, utilizzati perciò senza quella minima ragionevolezza e sobrietà finanziaria che tale gestione contabile avrebbe imposto. Infatti, si osserva, ad esempio, che nell'ambito delle varie categorie sono presenti rimborsi per spese che palesemente esorbitano non solo dall'ambito dell'inerenza, ma anche della ragionevolezza, in quanto tese a finanziare l'acquisto di beni e servizi suscettibili di sicura destinazione privata e tese alla soddisfazione di bisogni individualistici, come acquisti del tutto indeterminati, *drinks*, alcoolici, caramelle, cioccolata, pasticceria, numerosi libri fotografici, e, ancora, incontri in *Cafè* e Ristoranti, per cene, aperitivi, *cocktail food*, regali di varia entità ed importanza per i "collaboratori", articoli di gioielleria, numerose *parure* di penne e penne personalizzate, centinaia di agende, specchietti e portachiavi griffati, piante, fiori, viaggi per sé e per i collaboratori anche all'estero (Mentone, Nizza,

Principato di Monaco, nei *weekend* o nelle festività, in occasione di manifestazioni musicali), oltre che maestose consumazioni di ristorazione, spesso in località turistiche, lussuose e per molti coperti, anche in giorni festivi, senza alcuna occasione giustificatrice.

Lo iato tra le condotte poste in essere e le finalità pubbliche poste a fondamento delle erogazioni in parola, appare ben percepibile attraverso l'abuso del fondo per il finanziamento ai Gruppi, perpetrato dal Macchiavello in danno della Regione, non avendo mai fornito prova concreta del rispetto del vincolo finalistico posto dalla legislazione regionale. E la compresenza di tali spese con altre valutate inerenti non poteva che essere sintomo di un sistema di finanziamento connotato da una evidente, quanto indebita, commistione di interessi, al pari dei precedenti giurisprudenziali della Sezione già citati.

In punto di quantificazione del danno, la conferma della connotazione dolosa dell'illecito e la gravità del fatto, unitamente alla chiara divergenza dal paradigma legale ed alla reiterazione delle condotte illecite, escludono l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, come facoltà rimessa al Giudice in termini di potere-dovere (cfr. Sez. I App., 16.11.2020, n. 317; 18.09.2015, n. 494 e 04.03.2008, n. 11; Sez. II, 27.04.2020, n. 84 e 10.04.2019, n. 109; Sez. III App., 27.08.2019, n. 154 e 24.08.2015, n. 421; SS.RR nn. 513/1986, 563/1987 e 671/1990; Sez. Liguria cit. n. 21/2019; Sez. Abruzzo, 18.04.2019, n. 14; 08.03.2018, n. 20 e 02.02.2010, n. 105; Sez. Sicilia, 01.04.2016, n. 273).

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 considerazione della normativa applicabile *ratione temporis*.

Sulle somme oggetto di condanna si applicano, oltre alla rivalutazione monetaria, decorrente dal 31.01.2010, gli interessi legali dalla data del deposito della sentenza sino all'integrale soddisfo. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate a carico del convenuto come da dispositivo.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per la Liguria, definitivamente pronunciando, in parziale accoglimento della domanda attrice

**CONDANNA**

**MACCHIAVELLO Giovanni**, a titolo di dolo, al pagamento in favore della Regione Liguria di € 37.248,16 (trentasettemiladuecentoquarantotto/16), 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 presente sentenza fino all'effettivo soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano nella misura di € 762,26 (settecentosessantadue/26).

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 19 novembre 2020

**L'ESTENSORE**

*(Patrizia Esposito)*

f.to digitalmente

**IL PRESIDENTE**

*(Emma Rosati)*

f.to digitalmente

Deposito in Segreteria 08/01/2021

**Per Il Direttore della Segreteria**

Il Collaboratore  
(Elena Asta)  
f.to digitalmente