



Repubblica Italiana

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello

Composta dai Sigg.ri magistrati:

Dott. Angelo Canale	Presidente
Dott.ssa Giuseppa Maneggio	Consigliere
Dott.ssa Giuseppina Maio	Consigliere
Dott.ssa Patrizia Ferrari	Consigliere
Dott. Giovanni Comite	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

Sentenza

sulle **citazioni in appello** iscritte:

1) al n. **52.010/R.G.**, **proposta** da **Baldi Giovanni**, difeso dall'Avv. Villani Antonella e domiciliato a Roma, in via Taranto n. 18, presso l'Avv. Brancaccio Antonio: **appellante principale**;

2) al n. **52.055/R.G.**, **formulata** da **Amente Mafalda**, difesa dall'Avv. Castellano Benedetto, domiciliata a Roma, in via Ludovisi 35, presso l'Avv. Lauro Massimo: **appellante incidentale**;

3) al n. **52.066/R.G.**, **esperita** da **D'Angelo Bianca Maria**, difesa dall'Avv. Lemmo Gian Luca, domiciliata a Roma, in via Bertoloni 29, presso l'Avv. Santangelo Giovan Battista: **appellante incidentale**;

4) al n. **52.091/R.G.**, **spiegata** da **Caputo Nicola**, difeso dagli Avv.ti Lamberti Antonio e Lamberti Claudio Maria, domiciliato a Roma, in V.le dei Parioli n. 67: **appellante incidentale**;

5) al n. **52.161/R.G.**, **proposta** da **Caldoro Stefano**, difeso dall'Avv. Prof. Laudadio Felice e dall'Avv. De Masi Roberto, domiciliato a Roma, in via G.G. Belli n. 39, presso lo studio del primo: **appellante incidentale**;

6) al n. **52.169/R.G.**, **formulata** da **Consoli Angelo Giancarmine**, difeso dagli Avv.ti Laudadio Felice e De Masi Roberto, domiciliato a Roma (RM), in via G.G. Belli n. 39, presso lo studio del primo: **appellante incidentale**;

7) al n. **52.178/R.G.**, **spiegata** da **Cobellis Luigi**, difeso dagli Avv.ti Laudadio Felice e De Masi Roberto, domiciliato a Roma, in via G.G. Belli n. 39, presso lo studio del primo: **appellante incidentale**;

8) al n. **52.204/R.G.**, **esperita** da **D'Amelio Rosa**, difesa dall'Avv. Starace Aldo, domiciliata a Roma, in V.le G. Mazzini n. 142, presso l'Avv. De Curtis Claudia: **appellante incidentale**;

9) al n. **52.243/R.G.**, **proposta** da **Barbirotti Dario**, difeso dall'Avv. Parisi Carlo, domiciliato a Roma, in P.za Adriana 8, presso l'Avv. Bracciani Fabrizio: **appellante incidentale**;

10) al n. **52.282/R.G.**, **formulata** da **Casillo Mario**, difeso dagli Avv.ti Prof. Palma Antonio, Grasso Carlo e Rinaldi Francesco, domiciliati a Roma, in via E.Q. Visconti 103: **appellante incidentale**;

11) al n. **52.288/R.G.**, **spiegata** da **Amato Antonio**, difeso dagli Avv.ti Di Costanzo Filippo e Sorge Alfredo, domiciliato a Roma, in via dei Crociferi 41, presso l'Avv. Buono Raffaele: **appellante incidentale**

contro

la Procura presso la Sezione giurisdizionale regionale **per la**

Campania e la Procura generale presso la Corte dei conti: appellate in sede principale e incidentale

Verso e per l'annullamento/riforma

della **sentenza n. 676/'16** - della Corte dei conti - **Sezione** giurisdizionale regionale per la **Campania** – **pubblicata** mediante deposito **il 20 dicembre 2016**, notificata il 13 – 14 febbraio 2017.

Visti: gli appelli, le conclusioni della P.G., gli atti tutti di causa; presenti e uditi alla pubblica udienza del 20 febbraio 2019, con l'assistenza del segretario Sig.ra Bianco Lucia, il **Cons. relatore, dott. Comite Giovanni**, gli **Avv.ti Lamberti Antonio**, per Caputo Nicola, **Villani Antonella**, per Baldi Giovanni, **Morello Cinzia**, su delega orale dell'**Avv. Parisi Carlo**, per Barbirotti Dario, **Laudadio Felice e De Masi Roberto**, per Caldoro Stefano, Consoli Angelo Giancarmine e Cobellis Luigi, **Palma Antonio**, per Casillo Mario, **Di Costanzo Filippo**, per Amato Antonio, **Starace Aldo**, anche su delega scritta dell'**Avv. Castellano Benedetto**, per D'Amelio Rosa e Amente Mafalda, **Lemmo Gianluca**, per D'Angelo Bianca Maria, e il V.P.G., **dott. Cerioni Fabrizio**, per l'Ufficio del pubblico ministero.

Svolgimento del processo

1. Con **sent. n. 676/'16**, del 20 dicembre 2016, **la Corte territoriale per la Campania**, dichiarata la **contumacia**, di De Lucia Pasquale, Gambino Alberico, Barbirotti Dario e D'Angelo Bianca Maria, e **disattese** (in parte motiva) le **eccezioni in rito, in parziale accoglimento** della domanda attrice e a spese di giudizio interamente compensate **ha condannato, in favore della Regione Campania, 1)**

Amente Mafalda, **2)** Baldi Giovanni, **3)** Barbirotti Dario, **4)** Caputo Nicola, **5)** Casillo Mario, **6)** Cobellis Luigi e **7)** D'Angelo Bianca Maria a **risarcire** l'importo di **€ 21.691,00 ognuno**; **8)** Colasanto Luca, la somma di **€ 21.609,00**; **9)** D'Amelio Rosa, l'importo di **€ 20.468,00**; **10)** Consoli Angelo Carmine (o Giancarmine), la somma di **€ 18.316,00**; **11)** Amato Antonio, l'importo di **€ 18.051,00**; **12)** Caldoro Stefano, la somma di **€ 10.410,00**; **13)** De Lucia Pasquale e **14)** Gambino Alberico, l'importo di **€ 4.906,00 ciascuno**, somme ritenute comprensive di rivalutazione monetaria e da maggiorarsi degli interessi di legge dal deposito della decisione.

2. All'origine della vertenza, aperta il 05 ottobre 2012, la diffusione su "*IL Mattino*" di Napoli, del 02 ottobre precedente, della notizia di indagini penali, a carico di Consiglieri della regione Campania, per un indebito utilizzo del "*Fondo per l'assistenza alle attività istituzionali dei titolari del diritto di iniziativa legislativa*".

Le risultanze della delega istruttoria alla Guardia di Finanza chiarivano le modalità di funzionamento del "*Fondo*", di cui all'art. 40, della L.R. Campania n. 18/00, per il quale permaneva, ai fini dell'ammissione al rimborso, la stretta correlazione della spesa all'attività istituzionale e la sua non rimborsabilità su altre risorse.

L'omessa giustificazione dei rimborsi percepiti per gli esercizi 2011 – 2012 - la cui documentazione veniva ritenuta inidonea o perché pertinente ad anni diversi o perché avente ad oggetto spese non riconducibili a quelle del "*Fondo*" - era motivo della evocazione in giudizio dei 14 Deputati regionali.

3. La Corte partenopea, previo rigetto delle eccezioni in rito, accoglieva la domanda, ridotta del 30%, per i rimborsi ritenuti non giustificati ed avuti nell'anno 2011, mentre la disattendeva con riguardo alle somme ottenute per il 2012, atteso che il quadro normativo, mutato con la legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1, non consentiva di apprezzarne la colpa grave.

4. **Della sentenza si gravava, con appello principale, Baldi Giovanni**, formulante le censure che il Collegio, in applicazione del principio sulla sinteticità degli atti (art. 5 C.G.C.), conviene trattare in termini riassuntivi: <<**I**) *Violazione art. 17 co. 30 ter del d.l. n. 78/09 e s.m.i. – (...) – Erroneità della motivazione*>>; <<**II**) *Violazione artt. 99 e 112 c.p.c. – Ultrapetizione – Violazione L.R.C. 18/00 e ss.mm.ii. – (...)*>>; <<**III**) *Violazione art. 2697 c.c. – Violazione del principio dell'onere della prova (...)*>>; <<**IV**) *Violazione artt. 46, 47, 48, 71 e 76 d.P.R. n. 445/00 – (...) – Illogicità e difetto di motivazione*>>; <<**V**) *Violazione art. 40 L.R.C. n. 18/00 e ss.mm.ii. – Violazione del principio di legalità e tassatività – (...) – Mancanza di prova del danno erariale*>>; <<**VI**) *(...) – Mancanza di colpa grave*>>; <<**VII**) *(...) – Violazione dei principi relativi al potere riduttivo (...)*>>; <<**VIII**) *In via subordinata...ammissione della ritrovata documentazione*>>.

In breve: riteneva l'articolo di stampa <<*fortemente evocativo e suggestivo (...)*>> ma privo di << *(...) elementi concreti e specifici (...)*>>; considerava la sentenza affetta da ultrapetizione per avere mutato la ragione della domanda, da “*mancata rendicontazione delle spese*” al “*non aver conservato la predetta documentazione*”; rilevava

che, <<*in assenza della previsione normativa dell'obbligo di rendicontare (così come, ovviamente, dell'obbligo di conservare la documentazione), non sussiste(va) alcun "onere" a carico del Consigliere regionale di provare la legittimità e congruità delle spese e dei rimborsi (...)>>; deduceva la non ricorrenza della colpa grave per l'imprevedibilità dell'evento; contestava l'errato esercizio del potere di riduzione.*

5. Della sentenza si gravava Amente Mafalda, formulante le seguenti censure: <<**1.**(...) *falsa (...) applicazione dell'art. 40 L.R. n. 18/009 e dell'art. 122, comma 4 Cost. – Carezza di legittimazione passiva – (...) insufficiente istruttoria (...), contraddittorietà di motivazione (...)>>; <<**2.** (...) - *Violazione (...) e contraddittoria applicazione dell'art. 40 L.R. n. 18/00 – Insussistenza del danno erariale (...)>>; <<**3.** (...) – *Violazione (...) e contraddittoria applicazione degli artt. 40 L.R. n. 18/00, 52 R.D. n. 1214/34, 1 legge n. 20/94 – Insussistenza della colpa grave e/o sussistenza dell'errore scusabile (...).***

In sintesi: riteneva che le modalità di utilizzo del "Fondo" per il quale è causa erano coperte da "immunità" poiché espressione della funzione di autorganizzazione; chiariva non sussistere alcun obbligo, neppure postumo, di rendiconto e/o documentazione delle spese, trattandosi di rimborso qualificato "forfetario"; deduceva la contraddittorietà della sentenza per avere ritenuto sussistere la colpa grave per l'anno 2011, a fronte del <<...potere riduttivo usato fino al 30%, "ricorrendone i presupposti soggettivi (affidamento sulle

indicazioni fornite da terzi) e oggettivi (prassi ultradecennale)”>>.

6. Della decisione si gravava D’Angelo Bianca Maria, che spiegava la seguente censura: <<(…) *insussistenza della responsabilità*>>. Affermava di aver rispettato l’inerenza nell’utilizzo delle somme e, pur non essendo tenuta, depositava la documentazione giustificativa delle spese.

7. Della sentenza si gravava Caputo Nicola, che contestava: << *Violazione dell’art.1 l. n. 20/94. (...) dell’art. 122, co. 4 Cost., (...) dell’art. 40 L.R. n. 18/00, dell’art. 17 co. 30 ter d.l. n. 78/09. (...) genericità, contraddittorietà e carenza di motivazione*>>.

Riproponeva: **a)** la copertura immunitaria non limitata alle opinioni espresse perché estesa alle spese sostenute in ambito mandato politico; **la b)** nullità della domanda per avere preso l’abbrivio da notizia di stampa priva di specificità e concretezza; l’insussistenza dei **c)** presupposti per pervenirsi a condanna, avendo assolto alla logica che presiedeva la sentenza.

8. Della sentenza si appellava Caldoro Stefano, che formulava le seguenti censure: <<**1)** *Errore di giudizio quanto alla trattenuta giurisdizione*>>; <<**2)** (...) *alla insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*>>; <<**3)** ...*nullità della domanda introduttiva (...)*>>; <<**4)** *Nel merito: (...) – Inesistenza dell’antigiuridicità, del nesso di causalità, dell’obbligo di documentazione e conservazione dei titoli di spesa – Violazione artt. 101 – 112 c.p.c. – ultra-petizione – Violazione art. 2697 c.c. – Assenza del danno (...)*>>; <<**5)** (...) *Insussistenza dell’illecito erariale – Violazione art. 2727 c.c. – (...)*>>; <<**6)** (...) *inesistenza della*

colpa grave – (...)>>; <<7) (...) del danno (...) – in subordine, riquantificazione del danno (...)>>; <<8) (...) Errore (...) sull'esercizio del potere riduttivo>>.

In breve, deduceva: che la scelta sul rimborso “forfetario” riguardava materia espressamente ed organicamente connessa all'esercizio della funzione legislativa, attribuita alle Regioni dall'art. 117 Cost., e alla potestà di autorganizzazione, regolamentata dall'art.122 Cost, sottratte alla cognizione giurisdizionale; che l'indagine sulla legittimità della spesa si è trasformata <<...in un “sindacato (...)” sulle scelte discrezionali poste in essere (...) che è invece precluso alla luce delle guarentigie costituzionali (...)>>; che la responsabilità andava <<...valutata alla luce della conformità o meno alla normativa regionale disciplinante l'utilizzo del Fondo>>; che la <<...previsione legislativa di un regime di rimborso forfetario escludeva intrinsecamente la “documentazione” puntuale ed analitica ovvero sintetica delle spese, e di conseguenza, l'obbligo di conservare tale documentazione da parte del Consigliere regionale>>, il che valeva ad escludere i profili di responsabilità affermati, anche sotto l'aspetto della colpa grave.

9. Della sentenza si gravava Consoli Angelo Carmine (o Giancarmine), che formulava, in rito e in merito, identici motivi a quelli contenuti nel gravame del Presidente Caldoro, qui richiamati.

10. Della decisione si appellava Cobellis Luigi, formulante censure identiche a quelle contenute nell'appello Caldoro, qui richiamate.

11. Della sentenza si gravava D'Amelio Rosa, che proponeva i seguenti motivi: <<**1**) (...) *falsa applicazione dell'art. 122, co. 4, Cost. Difetto di giurisdizione. (...)>>; <<**2**) *Violazione art. 17, co. 30 ter, d.l. n. 78/09>>; <<**3**) (...) *falsa applicazione dell'art.1 l. n. 20/94, dell'art. 40 della L.R.C. n. 18/00, della L.R.C. n. 10/01, della L.R.C. n. 1/12, del d.l. n. 174/12, del d.P.R. n. 445/00, dell'art. 2697 c.c. Insussistenza dell'addebito contabile>>.***

Rilevava: l'erroneità della sentenza in punto di giurisdizione, poiché l'uso del "Fondo" si traduceva in attività incidente sull'organizzazione degli uffici e dei servizi dei consiglieri regionali, sottratta al giudice contabile; l'insussistenza della colpa grave, giacché alcuna previsione legislativa imponeva, all'epoca dei fatti, obblighi di rendicontazione.

12. Della decisione si appellava Barbirotti Dario, formulante, in sintesi, motivi incidenti sulle scelte organizzative insindacabili, sul difetto di legittimazione passiva, sul carattere forfetario del rimborso.

13. Della sentenza si gravava Casillo Mario con un unico articolato motivo: <<(…) – *Infondatezza della domanda...per carenza dei presupposti – Violazione (...) art. 40 della L.R.C. n. 18/00 (...), artt. 1 e ss. del d.l. n. 174/12; – Difetto di giurisdizione>>.*

In sintesi, l'art. 40 ha affermato il principio in base al quale le spese imputabili al "Fondo istituzionale" dovevano rimborsarsi forfetariamente; una eventuale diversa interpretazione avrebbe posto seri dubbi quanto alla giurisdizione e alla carenza di attribuzione.

Sicché, alcuna colpa grave poteva configurarsi nella fattispecie in

esame per l'assenza di un obbligo di giustificazione.

14. Della decisione si appellava Amato Antonio, che formulava le seguenti censure: <<**1. Violazione (...) e contraddittoria applicazione dell'art. 40 L.R.C. n. 18/00 e dell'art. 122, co. 4, della Cost. – Carenza di legittimazione passiva – (...), contraddittorietà e carenza di motivazione (...) – Insussistenza del danno erariale (...)>>; <<**2. (...) contraddittoria applicazione dell'art. 40 della L.R.C. n. 18/00 – (...) legittimità dell'operato dell'appellante (...)>>; <<**3. (...) carenza di motivazione sugli elementi costitutivi della responsabilità erariale (in particolare per l'elemento soggettivo)>>.******

In breve: risultava coperto dall'art. 122, co. 4 della "Carta", anche l'esercizio dell'autorganizzazione che si estrinsecava nelle attività istituzionali oggetto di finanziamento sul "Fondo"; non sussisteva obbligo alcuno di documentazione delle spese a tale titolo sopportate; riteneva contraddittoria la sentenza nella parte in cui ha apprezzato la colpa grave per l'anno 2011 e poi applicato il potere riduttivo per gli stessi motivi.

15. La Procura generale, nelle conclusioni scritte del 13 febbraio 2019, ha chiesto il rigetto degli appelli perché l'immunità prevista dall'art. 122, co. 4, della "Carta", riguardava solo le più elevate funzioni di rappresentanza politica e giammai poteva coprire la gestione dei contributi rimborsati ai consiglieri regionali; in quanto le spese autorizzate dall'art. 40 della legge n. 18/00, non potevano tradursi in un emolumento fisso e continuativo, riconosciuto a prescindere dalla prova di quanto effettivamente sostenuto; perché la "...gravità

dell'elemento psicologico era agevolmente desumibile (...) dalla colpevole e inescusabile ignoranza della legge che regolava il rimborso delle spese in esame (...)".

16. Alla pubblica udienza odierna, le parti hanno ribadito il contenuto dei rispettivi atti. Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Le ragioni del decidere

[1] Riunione dei gravami.

In quanto proposte separatamente contro la stessa sentenza, le impugnative devono riunirsi in un solo processo, in applicazione dell'art. 184, 1° co., del d.lgs. n. 174/'16 (Codice Giustizia Contabile).

[2] L'ordine delle questioni. La "ragione più liquida".

La Sezione, poiché le condotte degli appellanti appaiono non integrare l'elemento della colpa grave, ritiene poter fare uso, quale strumento di economia processuale e di accelerazione dell'attività decisoria del giudicante, del principio della "*ragione più liquida*", rinveniente fondamento nella interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 101, co. 2, del C.G.C. (art. 276 c.p.c.), in relazione alle disposizioni degli artt. 24 e 111 della Cost., dovendo la tutela giurisdizionale risultare sì effettiva ma spedita per le parti in giudizio.

La "*ragione più liquida*" permette difatti di accogliere la domanda (in specie gli appelli) sulla base di un motivo più facile da accertare anche sotto il profilo istruttorio, con risparmio di attività processuale. La S.C. la riteneva un utile strumento per stabilire un ordine decisionale diverso da quello logico previsto dall'art. 276 c.p.c. (art. 101, co. 2

C.G.C.) tra le sole questioni di merito. Le più recenti pronunce ne hanno invece dato una nuova interpretazione, nel rapporto tra questioni di merito e di rito, atta a consentire al giudice di accogliere o rigettare la domanda senza disaminare queste ultime (Cass. n. 2909/’17, n. 2853/’17, n. 5804/’17 n. 5805/’17, S.U. n. 9936/’14, n. 12002/’14), interpretazione fatta propria anche da questa Corte (Sez. I, n. 256/’18, Sez. II, n. 150/’18, Sez. III, n. 602/’17 e n. 355/’18, App. Sicilia, n. 207/’18).

Perciò, la suindicata “*ragione più liquida*” solleva il Collegio dal dare ingresso alle altre questioni, di merito e di rito, opposte dagli appellanti, da ritenersi assorbite, con esclusione di quella sulla giurisdizione, che la Corte ravvisa invece di dover scrutinare.

[3] *Trattenimento della giurisdizione.*

Le argomentazioni delle parti private sulla carenza di giurisdizione non hanno forza persuasiva tale da far declinare diversamente la “*potestas iudicandi*”.

Le modalità materiali, di utilizzo delle risorse pubbliche tratte dal “*Fondo*” di cui all’art. 40 della L.R. Campania n. 18/’00 e s.m.i., rimesse ai componenti del Consiglio regionale, anche nella sua massima espressione e rappresentanza del Presidente della Regione, non pare possano sostanziarsi nell’espressione di “*opinioni e voti*”, ricadenti nell’ambito delle prerogative di insindacabilità, di cui all’art. 122, comma 4, della “*Carta*”.

Quest’ultimo stabilisce invero che “*i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei*

voti dati nell'esercizio delle loro funzioni", intendendosi con esse le più elevate *"funzioni di rappresentanza politica"* [quindi quella primaria legislativa, di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione interna, a prescindere dal fatto che si esplichino in atti formalmente amministrativi] del Consiglio regionale (Corte Cost. 289/'97 e 209/'94), senza possibilità di estendere l'evocata *"immunità"* alla materiale gestione dei contributi erogati ai *"gruppi"* (o rimborsati ai singoli consiglieri), *"...che a quel novero ristretto di più elevate funzioni certamente non appartiene"* (Cass. nn. 23257/14, 30990/'17), quindi *<< in nessun modo estensibile alla responsabilità civile, penale ed amministrativa dipendente da uso illegittimo di denaro pubblico >>* (Cass. 1035/'19, del 16 gennaio 2019).

In specie, il *"fil rouge"* della incolpazione è individuato nella illegittima **gestione** di risorse pubbliche - provenienti a rimborso dal *"Fondo"* per *"...l'assistenza alle attività istituzionali dei titolari del diritto di iniziativa legislativa"* e finalizzate alla stipula di *"...contratti privatistici a termine per la collaborazione, per la fornitura di beni e servizi specifici occorrenti e per l'assistenza ai consiglieri..."* - **meramente funzionale** all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai singoli consiglieri deve essere garantita, affinché siano messi in grado di concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale, non costituente tuttavia una tipica espressione né della funzione legislativa né della potestà di autorganizzazione interna del Consiglio regionale, siccome regolamentate dagli artt. 117 e 122 della Costituzione.

A tal riguardo, il Giudice delle leggi ha chiarito che l'art. 122, co. 4, in quanto deroga alla regola generale della giurisdizione, non mira ad *"...assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali"* e *"non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese"*; perciò, *<<...come già evidenziato nella sentenza n. 292/'01, la prerogativa d'insindacabilità non può riguardare l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie>>* (Corte Cost. n. 235/'15).

Ne deriva che la *"potestas iudicandi"* di questa Corte è legittimamente esercitata perché finalizzata alla verifica della conformità a legge della spendita del pubblico denaro, non a porre in discussione che la funzione di autorganizzazione interna del Consiglio regionale *<<...partecipi delle guarentigie apprestate dall'art. 122, co. 4, della Cost., a tutela dell'esercizio delle funzioni primarie (...) delle quali l'organo di rappresentanza è investito, al fine di preservarle dall'interferenza di altri poteri>>*, né che di tale funzione costituiscano espressione *<<[...] gli atti che riguardano direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi (sia per quanto concerne l'articolazione delle strutture e della fornitura dei mezzi necessari, sia per quanto concerne il personale) e le modalità di svolgimento dell'attività dell'Assemblea>>* (Cass. n. 32618/'18, n. 1034/'19).

Per questo, e condivisibilmente, la prima Corte ha trattenuto la giurisdizione facendo riferimento agli arresti del Giudice delle leggi e della Corte regolatrice, la quale, anche di recente, nel richiamare le argomentazioni della Consulta (di cui a sent. n. 235/'15), tese a

nuovamente ribadire che l'anzidetta prerogativa dell'insindacabilità non abbraccia *“l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile”*, ha affermato che *«...proprio in ambito di responsabilità per maneggio di denaro pubblico, l'esenzione dalla giurisdizione (spettante in via tendenziale alla Corte dei conti: tra le altre, Corte Cost. n. 241 del 1984), rappresenterebbe una eccezione non consentita, in quanto priva di fondamento in norme costituzionali (...), anche alla luce della (...) non assimilabilità delle assemblee elettive regionali alle assemblee parlamentari (Corte cost. sent. n. 292/01)»* (Cass. S.U. n. 1035/19).

Di talché, la violazione della normativa disciplinante il *“Fondo”* per cui è causa veniva ad integrare *«...una species di condotta contra ius, la quale, laddove causativa di danno erariale (...)»* costituiva *«(...) l'oggetto dell'accertamento nel giudizio di responsabilità»* (Corte Cost. n. 235/15, con motivazione ripresa da questa Corte: Sez. I di app., nn. 531/17, 95/18, 103/18; Sez. III nn. 94 e 126/17; Sez. app. Sicilia nn. 1, n. 11, n. 34 e 93 del 2017).

In conclusione, i rimborsi a *“forfait”*, così come i rimborsi con dimostrazione analitica o sintetica di quanto e come speso, sono sempre sottoposti a controlli esterni, anche giurisdizionali, al fine di assicurare che *“...i mezzi apprestati vengano utilizzati per le finalità effettivamente indicate dalla legge”* (Corte Cost., n. 1130 del 1988, n. 130/14). Sotto tale aspetto, e salvo quanto di seguito verrà precisato relativamente alla incidenza sulla componente psicologica della

inesigibilità in concreto di una condotta rendicontativa diversa da quella prevista dal regolamento del “*Fondo per l’assistenza alle attività istituzionali dei Consiglieri*”, alcuna fonte regionale (anche se di autonomia differenziata) <<...potrebbe introdurre “nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell’art. 117, 2° co., lett. l), Cost.” (Corte Cost., sentt. n. 200/’08, 337/’09, n. 19/’14)>> (Cass. n. 1035/’19).

[4] Il merito.

In estrema sintesi, il primo Giudice ha fondato la propria decisione di condanna: sulla circostanza che il principio della rendicontazione restava fondante e non poteva dirsi affatto derogato (o derogabile) dal passaggio da un regime analitico - in cui la documentazione da presentare contestualmente all’istanza di rimborso era requisito indispensabile per accedere alle risorse in esame - a un regime sintetico di rimborso, in cui il consigliere, che si assumeva con l’autocertificazione la responsabilità di quanto dichiarato, doveva sempre poter provare la spesa; sul fatto che la scelta del legislatore regionale toccava le sole modalità concrete di erogazione del contributo senza mutare la natura del “*Fondo*” e la sua destinazione; sulla circostanza che impropriamente il suddetto rimborso si era trasformato in un emolumento fisso e continuativo, a prescindere dalla prova della spesa effettivamente sostenuta; sul fatto che il rimborso “*a forfait*”, lungi dall’introdurre una deroga al principio della rendicontazione, ne costituiva espressione “*sub specie di onere di*

documentazione”, giacché esso rappresentava il solo “*quantum debeatur*” rimesso alla indicazione del consigliere richiedente, onerato di provare in ogni momento che la spesa rimborsata era stata “*effettivamente sostenuta*”; sulla ulteriore considerazione che i singoli consiglieri, proprio perché la spesa era loro rimborsata sulla base di autocertificazione, dovevano essere in grado, in ogni momento, di poter dimostrare che la stessa aveva i requisiti di legge; sul fatto che sarebbe stato sufficiente a determinare l’indebito spostamento di ricchezza, dalla sfera pubblica a quella privata del soggetto richiedente, la semplice istanza di rimborso nella consapevolezza di non avere affatto idonei titoli giustificativi, pur non avendo l’obbligo di esibirli al momento della domanda; sulla circostanza che la gravità della colpa fosse agevolmente evincibile dalla inescusabile ignoranza della legge che regolava il rimborso delle spese in esame. Anzi la colpa doveva ritenersi gravissima al cospetto di autocertificazioni rese senza alcuna cura nella raccolta e nella conservazione dei documenti.

Al fine di comprendere le modalità di funzionamento del fondo in questione è’ necessario partire dal dato normativo.

L’art. 40, della legge regionale n. 18 del 06 dicembre 2000, recita: <<1. *E’ istituito il fondo dell’assistenza alle attività istituzionali dei titolari del diritto di iniziativa legislativa.*

2. *Il relativo onere cederà a carico del bilancio del Consiglio regionale su apposita voce del Capitolo 5 mediante uno stanziamento complessivo annuo di lire 3 miliardi e 600 milioni. (...).*

3. *[Il fondo potrà essere utilizzato per la stipula di contratti*

privatistici a termine, per la collaborazione, per fornitura di beni e servizi specifici occorrenti e per l'assistenza ai Consiglieri non previsti tra quelli di cui alla L.R. 05 agosto 1972, n. 6 e s.m.i.] (comma dapprima sostituito dall'art. 33, co. 1, della L.R. 11 agosto 2001, n. 10, poi abrogato dall'art. 52, co. 16, lett. b) L.R. 27 agosto 2012 n. 1).

4. Le spese di cui al comma precedente vengono richieste dal singolo Consigliere a titolo di rimborso forfetario in analogia a quanto previsto dal regolamento della Camera dei deputati.

5. La ripartizione del fondo avviene sulla base del numero dei Consiglieri iscritti a ciascun Gruppo o forza politica>>.

Il suindicato fondo sosteneva perciò il Deputato regionale nello svolgimento di molteplici attività, non oggetto di elencazione tassativa, a condizione della loro sussumibilità nell'assistenza alle attività istituzionali del titolare del diritto di iniziativa legislativa. Pertanto, le risorse che in esso confluivano, oltre ad essere pubbliche, avevano un preciso vincolo di destinazione poiché supportanti i Consiglieri e il Presidente della Giunta in detta attività istituzionale, in specie (ma solo a titolo meramente esemplificativo) con la “...*stipula di contratti privatistici a termine, per la collaborazione, per fornitura di beni e servizi specifici occorrenti e per l'assistenza...non previsti tra quelli di cui alla L.R. n. 6/72 e s.m.i.*”.

Ciò premesso, il Collegio è persuaso che il richiamo operato dai primi Giudici - in termini dirimenti verso le statuizioni di condanna degli odierni appellanti (e di altri) - al principio immanente di rendicontazione, di cui “*le singole applicazioni legislative*” avrebbero

“...*efficacia meramente ricognitiva*”, provava troppo, poiché in ipotesi l’operato del singolo consigliere doveva valutarsi alla luce delle disposizioni normative, vigenti per il tempo, di rango primario e regolanti, in via diretta e vincolanti fino a declaratoria di incostituzionalità o ad abrogazione legislativa, il rapporto giuridico del rimborso spese per cui è causa.

Giova ricordare che in materia di spesa pubblica rilevano gli <<[...] artt. 3, 81, 97, 100 e 103 della Cost., 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 nella 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 giustificazione della spesa secondo le precipue finalità istituzionali**>> (Cass. VI Sez. penale, n.23066/’09, Corte dei conti, Sez. III, n. 427/’16, n. 65/’17, n. 126/’17).

Dette prescrizioni, a valenza applicativa generale, sono tuttavia da rapportare in concreto, ove come in specie previste, alle disposizioni normative (di rango legislativo) che autorizzavano l’attestazione delle spese con modalità diverse dalla rendicontazione (analitica o

sintetica), alle quali si sono adeguate le condotte dei consiglieri regionali tutti, peraltro rafforzate dalle indicazioni provenienti dai funzionari preposti al settore e da una prassi decennale, più che altro da intendere come condotta ripetutamente esecutiva della specifica normativa regionale di riferimento, circostanze queste valorizzate dalla sentenza in termini riduttivi degli addebiti, nella misura del 30 per cento, in realtà aventi forza e capacità di elidere la colpa grave.

A tale stregua, la Sezione non ritiene di poter confermare la sentenza impugnata, non essendovi dubbio alcuno che il destinatario di risorse pubbliche debba fornire ragione (giustifica) del modo legittimo della loro spendita, ma la modalità individuata dal legislatore regionale per realizzare detto controllo, conformante l'agire dei predetti Deputati, rientrava nelle prerogative dello stesso, che la prima Corte avrebbe potuto (eventualmente) denunciare al Giudice delle leggi.

Perciò, è sul piano delle statuizioni contenute nell'art. 40 della l. n. 18/00 e s.m.i., istitutivo del "*Fondo istituzionale*", che occorre, *ex ante*, valutare in concreto la condotta dei consiglieri regionali, senza possibilità alcuna del Giudice contabile di poter andare oltre il limite oggettivo del dispositivo testuale dello stesso, pena il trasmutamento dell'attività interpretativa in quella creativa del diritto libero.

La decisione invero ha affermato che il passaggio dal <<...rimborso analitico a quello sintetico (...)>>, intervenuto dopo la modifica apportata dall'art. 33 co.2 della L.R. Campania n. 10/01, <<...è sostanzialmente irrilevante, posto che il principio di rendicontazione rimane cristallizzato e non può dirsi affatto derogato o

derogabile dalla modifica in esame>>.

Perciò, fondava l'affermazione di responsabilità su un elemento – obbligo di rendicontazione “*sintetica*” – nuovo e diverso rispetto a quello oggetto della domanda attrice, siccome integrato dall'obbligo di rendicontazione analitica e di conservazione dei titoli giustificativi delle spese rimborsate sul “*Fondo*” in questione, onere che non appare essere stato previsto dalla suindicata disciplina legislativa. Difatti, la formulazione della norma - che nessun obbligo ha prescritto, neanche postumo, di rendiconto e/o giustificazione delle spese a tale titolo sopportate - rafforzata dalle indicazioni formalizzate dagli Uffici, non deponeva (quantomeno univocamente), secondo il canone generale ed inderogabile di interpretazione letterale della legge di cui all'art. 12 delle preleggi, nel senso della necessità, prima di procedere al rimborso, di un preventivo controllo analitico della spesa, che, in ogni caso, sarebbe stato (anche a campione) di stretta pertinenza degli Uffici, in quanto erogatori dei rimborsi.

Sicché, in una fattispecie come quella di causa, nella quale era previsto il rimborso “*forfetario*” della spesa effettuata, appariva fuori luogo affermare giudizialmente, a carico dei singoli consiglieri, un obbligo di raccolta e conservazione della documentazione giustificativa a prescindere da quanto prescritto dalla normativa di rango primario e dagli indirizzi formulati dalla dirigenza degli uffici, preposta a compiti operativi e gestionali del menzionato “*Fondo*”.

Per superare il contrasto, il Collegio ha operato una digressione sul significato da attribuire all'espressione “*rimborso forfetario*”, che

esprimerebbe <<...il solo *quantum debeat*, rimesso all'indicazione dello stesso richiedente, caricando il singolo consigliere dell'onere di provare in ogni momento che la spesa rimborsata era stata effettivamente sostenuta>>.

Non appare tuttavia condivisibile quanto argomentato dal primo Giudice in ordine al c.d. “*forfait*” – che sarebbe il solo “*quantum debeat*” – atteso che in realtà la “*forfetizzazione*” di un rimborso attiene non tanto al limite della spesa (che nella fattispecie era peraltro predeterminato, in quanto corrispondente all'ammontare del fondo diviso per i singoli consiglieri regionali aventi diritto), quanto alla modalità del rimborso. In sostanza, la scelta legislativa, risalente al 2001, del c.d. “*rimborso forfetario*”, in sostituzione di quella originariamente prevista che presupponeva invece un “*provvedimento*” dell'Ufficio di Presidenza sulle singole richieste di accesso al “*Fondo*”, le quali, a loro volta, dovevano provenire dai Presidenti di Gruppo, ha quindi modificato il meccanismo prevedendo la richiesta del singolo consigliere a titolo di rimborso forfetario, in analogia a quanto previsto dal regolamento della Camera dei Deputati, svincolata sia dalla Presidenza del Gruppo consigliere di appartenenza, sia dalla decisione dell'Ufficio di Presidenza.

In altri termini, il vocabolo “*forfait*” indica “*l'accordo fondato su una valutazione complessiva delle prestazioni, indipendentemente dalla loro frequenza, dalla entità di ciascuna e dalle successive variazioni di mercato*”: sicché la qualificazione, operata dal testo legislativo, del rimborso “*a forfait*” non poteva annettere un obbligo di

rendicontazione né analitica né sintetica delle spese da rimborsare (identicamente a quanto accertato dal Consulente tecnico del PM penale, nel parallelo procedimento).

E ove il legislatore regionale ha ritenuto di dover prevedere a carico dei singoli consiglieri un obbligo di rendicontazione lo ha sempre espressamente disposto (*ubi voluit dixit*), come per il Regolamento per l'attività di comunicazione e di informazione dei Gruppi Consiliari, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 245/1, del 27 gennaio 2004, che, nel disciplinare le modalità di erogazione e utilizzo dei fondi volti a finanziare dette attività, all'art. 7 ha previsto che "*i Gruppi Consiliari, sulla base di idonea istruttoria, trasmettono al Settore amministrazione del Consiglio Regionale, ai fini della liquidazione dei compensi, lettere di incarico e/o contratti stipulati con i giornalisti, nonché le fatture e/o altri documenti fiscali validi relative alle prestazioni professionali e giornalistiche rese*"; non diversamente la legge regionale n. 6 del 05 agosto 1972, avente ad oggetto "*Funzionamento Gruppi Consiliari*", che disponeva all'art. 3 che: <<*Presidenti dei gruppi Consiliari sono tenuti a presentare all'Ufficio di Presidenza entro il mese di febbraio di ogni anno una nota riepilogativa circa l'utilizzazione dei fondi amministrativi nell'anno precedente*>>.

Di talché, le disposizioni sopra richiamate hanno definito specifici obblighi di rendicontazione a carico dei Consiglieri regionali solo e soltanto con riguardo all'utilizzo dei Fondi "*comunicazione*" e "*Funzionamento Gruppi Consiliari*", non anche per il "*Fondo assistenza*" oggetto di giudizio, per il quale è stato previsto un rimborso

forfettario, svincolato dai già menzionati profili rendicontativi.

Né le prescrizioni specifiche per un “*Fondo*” erano estensibili ed esportabili ad altro in mancanza di una espressa previsione legislativa. Dappoi, la diversità di regime – “*forfait*” in luogo della rendicontazione analitica o sintetica - parrebbe potersi giustificare, in ipotesi, con la peculiarità e il collegamento diretto con il complesso delle attività tipiche del consigliere regionale, titolare, tra l’altro, del diritto di iniziativa legislativa, la cui ampiezza giustificava e fondava l’assenza di una preventiva, rigida qualificazione delle modalità di svolgimento delle predette attività e delle spese sostenute, in analogia a quanto previsto per il mandato parlamentare cui la norma regionale espressamente rinviava.

Cosicché, non ricorreva la tipizzazione della spesa, come confermato altresì dalla modifica legislativa apportata dall’art. 52, co. 6, della L.R. Campania n. 1/2012, in conseguenza della quale il rimborso *forfettario* veniva svincolato anche dalle finalità in precedenza previste al co. 3 dell’art. 40 citato (quindi comprese queste, oltre a queste); il rimborso avveniva “*a forfait*” in base alla quota spettante a ogni singolo consigliere e senza necessità di supporto dimostrativo della relativa spesa; la giustificazione era data con autodichiarazione dell’inerenza istituzionale, la cui presentazione, da parte del consigliere, assolveva l’unico obbligo allo stesso ascritto.

Perciò, l’obbligo di rendicontazione, pena la distorsione della normale prevedibilità/evitabilità, non era esigibile se non nelle forme previste dalla disciplina legislativa dianzi riportata, con esclusione della

colpa grave, che la formulazione letterale della norma e le indicazioni degli Uffici [determinazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale che nella seduta del 20 settembre 2001, quanto alle procedure da applicare alla nuova normativa di cui alla L.R. n. 10/01, che modificava l'art. 40 della L.R. n. 18/00, approvava all'unanimità la relazione del Dirigente Responsabile del Settore, in cui, tra l'altro, è espressamente previsto che nel richiedere il rimborso il singolo consigliere non era tenuto alla presentazione delle fatture di spesa al settore amministrazione] portavano ragionevolmente a non configurare. Del resto, le stesse considerazioni formulate dal primo Giudice a fondamento dell'esercizio del potere riduttivo, applicato nella misura del 30% degli importi addebitati, venivano ad assumere portata decisiva in ordine alla esclusione dell'elemento soggettivo.

Ne deriva l'accoglimento delle impugnative e la riforma della sentenza in termini di proscioglimento degli appellanti.

Le spese di lite seguono la regola oggettiva della soccombenza e si liquidano, **in favore degli appellanti e a carico della Regione Campania** – Ente destinatario delle somme da risarcire in ipotesi di condanna - come da dispositivo, a mente del co.2, dell'art. 31 del C.G.C.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione terza giurisdizionale centrale di appello, riunisce le impugnative, respinge le eccezioni sulla carenza di giurisdizione e definendo il giudizio nel merito - in applicazione del c.d. principio della "*ragione più liquida*" e assorbimento degli altri motivi -

assolve gli appellanti dalla domanda attrice, con riforma della sentenza n. 676/16, del 20 dicembre 2016, della Corte regionale per la Campania.

Liquida, per compensi ed esborsi, la somma onnicomprensiva di € **1.500,00**, in beneficio di ciascun appellante e a carico della Regione Campania, oltre spese “*forfetarie*” nella misura del 15 per cento ed accessori di legge.

Manda alla Segreteria della Sezione per il più a praticarsi.

Così deciso in Roma, nelle Camere di Consiglio del 20 e 27 febbraio 2019.

Il Consigliere Estensore

Il Presidente

(F.to Dott. Giovanni Comite)

(F.to Dott. Angelo Canale)

Depositata in Segreteria il 29/07/2019

Il Dirigente

F.to Dott. Salvatore Antonio Sardella