

Nota alla Sentenza n. 207 del 29 ottobre 2019 della Sezione III centrale d'appello della Corte dei conti a cura della Dott.ssa Imma Valentino

Sezione III centrale d'appello: sentenza 29 ottobre 2019, n. 207; Pres. Canale, Est. Smiroldo, P.M. Martina; P.M. Regione Liguria c. BF.

Annulla Corte Conti Sez. giurisd. reg. Liguria, 1 dicembre 2017, n. 222

Processo contabile - Giudizio di responsabilità – Individuazione della decorrenza del termine di prescrizione dell'azione risarcitoria erariale - Il "*dies a quo*" della prescrizione va individuato nel momento della "*conoscenza*" effettiva del danno nei casi in cui cause giuridiche ne abbiano impedito la conoscibilità obiettiva.

C.c. artt. 2935 e 2947; c.g.c artt. 66 e 199, comma 2; L.R. Liguria n. 38/1990, artt. 4 e 4 bis, commi 1, 1 bis, 2, 3, 4, 5 e 6 (Testo Unico delle norme in materia e organizzazione di personale dei gruppi consiliari); L. 20 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti, art. 1, comma 2; L.R. 6 agosto 2009, N. 33, art. 3, comma 2.

La speciale disciplina giuridica delle spese dei gruppi consiliari del Consiglio regionale della Liguria ha eliminato espressamente la valutazione dell'inerenza della spesa da parte della c.d. Commissione rendiconto, creando un impedimento legale alla conoscibilità da parte della Regione della detta inerenza e, quindi, dell'antigiuridicità della spesa e dell'esistenza del danno

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo d'appello il Collegio è chiamato a stabilire quale sia il termine d'esordio della prescrizione nel caso in esame che, si ricorda, concerne una contestazione di illecito utilizzo di fondi della Regione Liguria destinati al funzionamento di un gruppo consiliare in ragione della non inerenza delle spese al funzionamento del gruppo.

Preliminarmente può osservarsi che l'individuazione *dell'exordium praescriptionis*, anche nel caso della responsabilità amministrativa, è significativamente condizionato dal concreto atteggiarsi degli specifici fatti di causa e, in particolare, dai modelli procedurali normativi attraverso i quali l'azione amministrativa dannosa si è realizzata.

In generale, le regole che attengono alla corretta individuazione del termine d'esordio della prescrizione rinvengono dal collegamento operativo tra le norme contenute negli stessi artt. 2935 e 2947 del c.c. e nell'articolo 1, comma 2, della l. n. 20 del 1994 e dall'interpretazione sistematica che di tali discipline ha fornito la giurisprudenza.

Può rilevarsi così che, anche sulla scorta degli approdi interpretativi della giurisprudenza civile (Cass. N. 1442 del 1983; n. 3444 del 1989, n. 5701 del 1999 n. 21495 del 2005), partendo dalla considerazione che *"il danno non è una mera lesione di un diritto, ma lesione di un diritto dalla quale siano derivate conseguenze pregiudizievoli oggettivamente apprezzabili"* (così, a partire da SSUU sentt. nn. 26972-26975 del 2008), la giurisprudenza contabile concorda oggi nell'affermare che l' *exordium praescriptionis* nel caso di danno all'erario va individuato nel momento in cui il danno si *"esteriorizza"*, ossia diviene percepibile non soltanto come modificazione patrimoniale negativa, ma anche riconoscibile come ingiusto (spesa *non dovuta* o valore perduto: v., *ex plurimis*, Sez. I n. 365 del 2018 e 8 del 2019; Sez. II n. 891 del 2016, 129 del 2017 e 182 del 2019; Sez. III n. 303 del 2017 e 170 del 2019), completandosi in tal modo la nozione giuridica di fatto dannoso per l'Erario.

Al riguardo è stato ulteriormente precisato che tale percepibilità e riconoscibilità vanno riscontrati alla stregua di parametri oggettivi che impongono, ai fini del giudizio di *"conoscibilità obiettiva del danno"* l'accertamento dell'osservanza di canoni di ordinaria diligenza da parte del danneggiato (Cass. 5913 del 2000); ciò al fine di escludere il rilievo di incurie, disattenzioni o negligenze dello stesso e, più in generale, il rilievo di atteggiamenti soggettivi del danneggiato incidenti sulla conoscibilità oggettiva del danno (Cass. 2645 del 2003).

L'individuazione del termine d'esordio della prescrizione dell'azione di danno erariale risente, inoltre, come detto, del modello procedimentale che conferma l'azione amministrativa nell'ambito della quale si realizza il danno. Così, la giurisprudenza ha individuato criteri oggettivi, di natura presuntiva fondati essenzialmente su quello *dell'id quod plerumque accidit*, in base ai quali stabilire i termini di esordio della prescrizione propri delle varie forme di manifestazione della responsabilità amministrativa.

In varie occasioni, infatti, le Sezioni Riunite (n. 7/2000/QM, n. 5/2007/QM) hanno affermato, che, in via generale, il *dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità va individuato nella data del pagamento (o di ciascun pagamento o esborso in caso di pagamenti frazionati o periodici), in quanto solo da questo momento consegue un danno azionabile, in quanto conoscibile (art. 2935 c.c.), con il correlativo sorgere dell'interesse ad agire, salvo il rilievo dell'occultamento doloso o l'incidenza di procedimenti strumentali o di controllo che conformano il procedimento di spesa.

In tale ultimo caso, come, p.es., in materia di appalti pubblici, è stato chiarito da SSRR n. 2/2003/QM, applicando sempre il criterio della diligenza e conoscibilità obiettiva, che in caso di opera pubblica l'antigiuridicità del fatto causativo, che è essenziale per la qualificazione di illiceità del danno, emerge e si esteriorizza, divenendo così conoscibile e percepibile come danno erariale al momento della conclusione del procedimento di collaudo, salvo che non si

siano verificate condizioni di conoscibilità che avrebbero consentito la conoscibilità oggettiva del danno e quindi anticipato l'esordio della prescrizione.

2. Le regole di giudizio sopra richiamate (esteriorizzazione, conoscibilità e percepibilità secondo l'ordinaria diligenza) presiedono, quindi, all'accertamento del momento in cui, nel caso in esame, il danno costituito dalle somme impiegate per le spese che si assumono come non inerenti all'attività del gruppo si sia oggettivamente esteriorizzato ed è divenuto conoscibile e percepibile come ingiusto.

A tal fine, il Collegio concorda con l'appellata sentenza nel ritenere rilevante il procedimento di rendicontazione di tali spese, strumentale al loro definitivo riconoscimento, del quale sarà utile ripercorrere brevemente i passaggi essenziali.

Le modalità e i tempi di erogazione e di rendicontazione dei contributi per le spese di funzionamento dei gruppi consiliari sono – come noto- stabiliti dagli articoli 3, 4, e 4 bis della legge regionale Liguria n. 38 del 1990, nel testo applicabile ai fatti di causa siccome consumati tra il 01.01.2010 ed il 6.05.2010.

In base alla normativa sopra richiamata, all'inizio di ogni anno finanziario l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale stabilisce l'importo spettante a ciascun gruppo per le spese di funzionamento relativo all'anno di riferimento e lo eroga in rate anticipate. (art. 3).

Il Gruppo consiliare, in tal modo, può spendere i contributi nell'anno di riferimento e, entro il 31 gennaio dell'anno successivo (art. 4 bis, comma 1), il presidente del gruppo consiliare, una volta che il rendiconto delle spese sia stato approvato dal Gruppo, lo firma e lo presenta all'Ufficio di presidenza. (art. 4 bis, comma 2)

Il rendiconto del gruppo (approvato e firmato dal Presidente) viene così sottoposto all'esame della c.d. Commissione rendiconto che *"attesta l'esistenza di documentazione relativa alle spese e la corrispondenza dei relativi importi con le risultanze del rendiconto"* (art. 4 bis, comma 5).

Compiuta tale verifica, l'Ufficio di presidenza prende atto del rendiconto che, successivamente, viene allegato al Rendiconto del Consiglio regionale che, a sua volta, viene allegato al Rendiconto della Regione Liguria. (articolo 4 bis, comma 3).

Quanto alle funzioni di verifica della c.d. Commissione rendiconto, l'articolo 4 bis, al comma 5, prevedeva che la Commissione *"attesta l'esistenza di documentazione probatoria in merito all'ammontare delle spese di funzionamento e delle spese di personale, verificando altresì le indicazioni di cui all'articolo 4"*, verificando quindi, tra l'altro, che le spese fossero destinate al funzionamento e delle spese di personale, verificando altresì le indicazioni di cui all'art. 4", verificando quindi, tra l'altro, che le spese fossero destinate al

funzionamento del gruppo ex articolo 4, ossia all'acquisto di libri e riviste; allo svolgimento di attività funzionalmente collegate ai lavori del Consiglio e alle iniziative del Gruppo o comunque connesse all'attività dei Consiglieri regionali; alle spese per eventuali consulenze; alle spese per il personale del Gruppo; alle spese di rappresentanza ed a quelle collegate allo svolgimento del mandato popolare. Come rilevato nell'impugnata sentenza, la l.r. n. 33 del 2009 ha soppresso l'inciso "*verificando altresì le indicazioni di cui all'art.4*" dell'art.4 bis, comma 5: in tal modo la Commissione - al momento dei fatti di causa - non poteva che limitarsi a verificare l'esistenza della documentazione relativa alle spese e la corrispondenza dei relativi importi con le risultanze del rendiconto.

3. L'impugnata sentenza, esaminato il procedimento di erogazione e rendicontazione dei contributi, ha escluso il ricorrere di un occultamento doloso ritenuto che il momento in cui il danno erariale si fosse esteriorizzato, e quindi fosse divenuto conoscibile nei sensi sopra descritti, fosse coinciso con quello della presentazione e presa d'atto del rendiconto da parte dell'Ufficio di presidenza, ossia il 30.06.2010, dichiarando per l'effetto irrilevante la costituzione in mora 03.12.2015 e prescritta l'azione erariale.

Il Collegio ritiene di non poter concordare nel caso in esame con le conclusioni dell'impugnata sentenza.

E' bene premettere che, in via generale, nei casi di attività soggette a rendicontazione, non può convenirsi sul fatto che il deposito del rendiconto coincide con il momento di conoscibilità obiettiva da parte dell'amministrazione del danno alla stessa arrecato, in quanto - ordinariamente - col deposito l'amministrazione ha la possibilità di valutare - sul piano quantitativo e qualitativo - sia l'importo della spesa, sia la sua corretta destinazione. In tal senso, infatti, si è orientata la giurisprudenza contabile in materia (cfr., p. es., Sez. II nn. 592 e 749 del 2019 nonché nn. 90 e 190 del 2019; Sez. III n. 19 del 2019).

Nel caso in esame, nel quale si controverte del danno rappresentato da spese non inerenti all'attività di un Gruppo consiliare, in realtà il deposito del rendiconto - attese le descritte modifiche normative dell'art. 4 bis - ha messo in condizioni l'amministrazione, e per essa la Commissione rendiconto, di verificare unicamente "*l'esistenza della documentazione relativa alle spese e la corrispondenza dei relativi importi con le risultanze del rendiconto*", ma non l'inerenza delle spese al funzionamento del gruppo consiliare, ossia proprio *l'ubi consistam* del giudizio di responsabilità.

L'esame del dato normativo di riferimento consegna, quindi, con chiarezza - a parere del Collegio - un tratto distintivo e assolutamente peculiare della legislazione della regione Liguria nella quale, diversamente da quanto emerso nei casi decisi relativi ad altre regioni, la valutazione circa la rispondenza delle spese rendicontate a quelle per oggetto ammesse quali spese di funzionamento dei gruppi consiliari ex art. 4 della l. r. n. 38 del 1990, e quindi il riscontro di

c.d. inerenza della spesa, erano stati normativamente esclusi con l'abrogazione dell'inciso *"verificando altresì le indicazioni di cui all'art. 4"* previsto dall'art. 4 bis, comma 5 della l.r. n. 33 del 2009.

Così operando il legislatore ligure ha eliminato espressamente la valutazione d'inerenza della spesa, creando un impedimento legale alla conoscibilità da parte della Regione della non inerenza e, quindi, dell'ingiustizia delle spese, impedendo, in definitiva, la percepibilità dell'antigiuridicità della spesa e quindi dell'esistenza del reato.

Quanto precede incrina l'usuale persuasività dei precedenti arresti di questa Corte che si sono occupati di casi analoghi, riguardanti sempre spese di gruppo consiliari liguri, che hanno ritenuto la presentazione del rendiconto quale termine d'esordio della prescrizione (Sez. I, sent. nn. 426 del 2017 e 304 e 365 del 2018), sul rilievo che in tale momento *"la Regione è posta nella condizione di valutare il rispetto del principio di inerenza, previa verifica della documentazione da parte della Commissione consiliare all'uopo nominata..."* (Sez. II sent. 109 del 2019).

Come detto, la modifica dell'art. 4 bis, comma 5, operata dalla l.r. n. 33 del 2009 impediva, per espressa previsione di legge, il controllo sul rispetto del principio di inerenza in quanto non si poteva più fare il riscontro sul rispetto delle indicazioni di cui all'art. 4.

Concludendo sul punto, quindi, il Collegio ritiene che, in ragione del particolare atteggiarsi dei fatti di causa e della speciale disciplina giuridica delle spese dei gruppi consiliari del Consiglio regionale della Liguria, il deposito del conto delle spese del Gruppo non sia idoneo a far esordire la prescrizione, in quanto il sistema di rendicontazione, come visto, escludeva positivamente la possibilità di valutare l'inerenza delle spese, realtà che ha impedito l'esteriorizzazione del danno erariale, precludendo alla Regione la conoscibilità dell'esistenza e, soprattutto, dell'ingiustizia del medesimo.

Quanto all'individuazione, allora, dell'esordio della prescrizione, osserva il Collegio che in atti risulta un documento che contiene, seppur in forma mediata ed indiretta, una indicazione circa l'illiceità di dette spese. Si tratta della comunicazione della Procura della Repubblica di Genova che, nell'ambito di un accordo operativo istituzionale, notiziava la Procura erariale dell'avvio di un'indagine penale sui medesimi fatti.

E' da tale momento, a parere del Collegio, che debba farsi risalire *l'exordium praescriptionis* nel caso in esame, e non dal momento delle conclusioni delle indagini della Guardia di finanza in quanto, come giustamente rilevato *"il tempo intercorso per l'espletamento di tale attività di verifica non può ricadere a danno dell'autore dell'illecito, bensì deve rimanere a carico dell'Amministrazione regionale danneggiata (ex art. 1227 c.c.)"* (Sez. II n. 109 del 2019)

Ciò posto, poiché detta nota è del 11.01.2013 (ricevuta dalla Procura erariale in data 19.03.2013), da tale momento decorre il termine di prescrizione quinquennale, tempestivamente interrotto in data 03.12.2015 dalla Procura contabile, con conseguente tempestività dell'atto di citazione, introduttivo dell'azione volta al riconoscimento del diritto al risarcimento dichiarato prescritto in prime cure.

Per quanto precede, in riforma dell'impugnata sentenza, il Collegio dichiara non prescritto il diritto al risarcimento azionato in prime cure e, ai sensi dell'art. 199 c.g.c., rinvia al primo giudice la causa per la decisione del merito della stessa, e la pronuncia sulle spese anche del grado d'appello (art.199, comma 2, c.g.c.).

P.Q.M.

La Corte dei Conti – III Sezione giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando, dichiara non prescritto il diritto al risarcimento azionato in prime cure e, ai sensi dell'art. 199 c.g.c., rinvia al primo giudice la causa per la decisione del merito della stessa, e la pronuncia sulle spese anche del grado d'appello (art. 199, comma 2, c.g.c.)

La sentenza in epigrafe si segnala per la particolare individuazione del termine iniziale della prescrizione dell'azione di risarcimento nei casi in cui sussista un impedimento legale alla conoscibilità obiettiva del danno.

La fattispecie riguarda una contestazione di illecito utilizzo di fondi della Regione Liguria destinati al funzionamento di un gruppo consiliare, a causa della non inerenza delle spese al funzionamento del gruppo. In via preliminare, le regole che stabiliscono la corretta individuazione del "*dies a quo*" della prescrizione sono fissate nel combinato disposto degli artt. 2935 e 2947 c.c. e dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994.

Sulla base di queste norme, la giurisprudenza contabile concorda nell'affermare, che "*l'exordium praescriptionis*" nelle ipotesi di danno all'erario, va individuato nel momento in cui il danno si esteriorizza, cioè quando diventa percepibile non solo come modificazione patrimoniale negativa, ma anche riconoscibile come ingiusto (*ex plurimis*, Sez. I n. 365 del 2018 e 8 del 2019; Sez II n. 891 del 2016, 129 del 2017 e 182 del 2019; Sez. III n. 303 del 2017 e 170 del 2019).

Le norme sopra richiamate si applicano all'accertamento in cui, nel caso in esame, il danno consistente nelle somme impiegate per le spese non inerenti all'attività del gruppo consiliare si sia oggettivamente esteriorizzato ed è divenuto conoscibile e percepibile come ingiusto.

Il procedimento di rendicontazione delle spese per il finanziamento dei gruppi consiliari è fissato dagli artt. 3, 4 e 4 bis della legge regionale Liguria n. 38 del 1990, applicabili ai fatti di causa (consumati tra il 1° gennaio 2010 ed il 6 maggio 2010)

In base a tale normativa, in sintesi, il rendiconto del gruppo (approvato e firmato dal Presidente) viene sottoposto alla c.d. Commissione rendiconto che, ai sensi dell'originaria formulazione dell'articolo 4 bis, comma 5 della legge regionale anzidetta, "attesta l'esistenza di documentazione probatoria in merito all'ammontare delle spese di funzionamento e delle spese di personale, verificando altresì le indicazioni di cui all'articolo 4" ¹, ossia che le spese fossero destinate al funzionamento del gruppo ex articolo 4 (acquisto di libri e riviste; attività funzionalmente collegate ai lavori del Consiglio, alle iniziative dei gruppi e comunque connesse all'attività dei Consiglieri regionali; alle spese di consulenza; alle spese per il personale; alle spese di rappresentanza ed a quelle collegate allo svolgimento del mandato popolare).

Ora l'articolo 4 bis, comma 5, della legge regionale n. 33 del 2009, come rilevato nella impugnata sentenza, ha soppresso l'inciso "*verificando altresì le indicazioni di cui all'articolo 4*". Di conseguenza, la sentenza di primo grado, escludendo il ricorrere di un occultamento doloso, ha ritenuto che il momento di esteriorizzazione e di conoscibilità del danno erariale fosse coinciso con quello della presentazione e presa d'atto del rendiconto da parte dell'Ufficio di Presidenza in data 30 giugno 2010, dichiarando per l'effetto irrilevante la costituzione in mora del 3 dicembre 2015 e prescritta l'azione erariale.

Si osserva che la ripetuta sentenza impugnata, in effetti, è allineata con la prevalente giurisprudenza contabile in materia, secondo cui, nei casi di attività soggette a rendicontazione, il deposito del rendiconto coincide con il momento di conoscibilità obiettiva da parte dell'amministrazione del danno alla stessa arrecato, in quanto – ordinariamente - col deposito l'amministrazione ha la possibilità di valutare - sul piano quantitativo e qualitativo - sia l'importo della spesa, sia la sua corretta destinazione (Sez. II nn. 592 e 749 del 2018 nonché nn.90 e 190 del 2019; Sez.III n. 19 del 2019).

Il predetto orientamento generale è stato seguito però, anche da sentenze della Corte riguardanti casi analoghi di spese di gruppi consiliari liguri che hanno ritenuto la presentazione del rendiconto quale termine iniziale della prescrizione (Sez I, sent. nn. 426 del 2017 e 304 e 365 del 2018), sul rilievo che in tale momento "*la Regione è posta nella condizione di valutare il rispetto del principio di inerenza, previa verifica della documentazione da parte della Commissione consiliare all'uopo nominata...*" (Sez. II sent. anzidetta, N. 109 del 2019) .

Tali orientamenti, se sono persuasivi in via generale nei casi decisi relativi ad altre Regioni, non possono essere seguiti nella fattispecie in esame, come esattamente rilevato dalla sentenza di appello in commento. Infatti, le norme

di riferimento pongono con chiarezza l'assoluta peculiarità della legislazione della Regione Liguria nella quale, diversamente da quanto emerso nei casi decisi relativi ad altre Regioni, i riscontri della c.d. inerenza delle spese di funzionamento dei gruppi consiliari (ex articolo 4 della L.R. n. 38 del 1990) erano stati normativamente esclusi con l'abrogazione dell'inciso *"verificando altresì le indicazioni di cui all'articolo 4"*, previsto dall'articolo 4 bis, comma 5 della L.R. 6 agosto 2009 n. 33, articolo 3, comma 2.

In tal modo, il legislatore ligure ha eliminato espressamente la valutazione d'inerenza delle spese, *"creando un impedimento legale alla conoscibilità da parte della Regione della non inerenza e, quindi, dell'ingiustizia delle spese, impedendo, in definitiva, la percepibilità dell'antigiuridicità della spesa e quindi dell'esistenza del danno"*.

Perciò il collegio giudicante ha individuato l'esordio della prescrizione in un momento successivo, quello della comunicazione della Procura della Repubblica di Genova che dava notizia in (data 11.3.2013) alla Procura erariale dell'invio di un'indagine penale sui medesimi fatti.

Pertanto, la prescrizione quinquennale, decorrente, nel caso di specie, dalla predetta data dell'11 marzo 2013, è stata tempestivamente interrotta dalla Procura contabile (in data 3 dicembre 2015), con conseguente dichiarazione del Collegio della non prescrizione del diritto al risarcimento e rinvio della causa al primo giudice per la decisione del merito.

In conclusione, se appare difficile individuare la *"ratio"* della eliminazione della valutazione dell'inerenza della spesa introdotta dal legislatore ligure (snellimento del procedimento di verifica da parte della Commissione o limitazione del controllo da parte della Commissione stessa o altro ancora) è indubbio che la modifica legislativa ha determinato il necessario allungamento del termine del *"dies a quo"* della prescrizione fino al primo momento della conoscibilità del danno e della sua antigiuridicità, come esattamente ritenuto dalla sentenza in esame che ha innovato la precedente giurisprudenza a causa della peculiarità della normativa ligure.

Si ricorda, infine, che un altro caso analogo dell'allungamento del termine iniziale della prescrizione dell'azione di risarcimento per danno erariale, per effetto della speciale disciplina giuridica delle spese dei gruppi consiliari della Liguria è contenuta nella quasi coeva sentenza della Sez. III centrale d'appello 28 ottobre 2019, n. 203.