

**1) LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE CONTABILE SULLA GESTIONE DEI FINANZIAMENTI AI GRUPPI CONSILIARI REGIONALI, SECONDO L'ORDINANZA DELLA CASSAZIONE N. 23257/2014.**

**2) LA CONDOTTA DOLOSA DEI RESPONSABILI DI DANNO ERARIALE, ALLA LUCE DELLA RECENTE SENTENZA N. 229/2014 DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER LA SARDEGNA.**

1) Con ordinanza 31 ottobre 2014 n. 23257 la Cassazione SS.UU. ha riconosciuto che la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi consiliari regionali è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti.

La vicenda di cui si è interessata la Cassazione in sede di regolamento di giurisdizione ha riguardato numerose spese la cui legittimità era stata contestata dalla Procura contabile al presidente di un gruppo consiliare regionale e che aveva portato alla sua condanna risarcitoria da parte della competente Sezione giurisdizionale.

Tali spese, incongruamente qualificate "di rappresentanza", in realtà consistevano essenzialmente in consumazioni presso bar e ristoranti, acquisti di beni e servizi presso i più disparati esercizi commerciali, in Italia e all'estero: carni, vini e alcolici, profumi, gioielli, calzature, abbigliamento, ferramenta, giocattoli, fiori, riparazioni meccaniche, articoli per animali, etc., per l'importo complessivo di 238.713,79.

Riguardo alla natura giuridica dei gruppi consiliari, la Cassazione ha ricordato l'indirizzo sulla natura privatistica dei gruppi limitatamente all'attività direttamente connessa alla matrice partitica dalla quale traggono origine e sulla loro natura pubblicistica, in rapporto all'attività che li attrae nell'orbita della funzione istituzionale dell'assemblea.

In ogni caso, indipendentemente dalla natura pubblica o privata o mista, la giurisdizione della Corte dei conti viene a radicarsi in funzione, non della qualità dell'agente, ma della natura delle risorse utilizzate e dalla predeterminazione dello scopo perseguito, risultando determinante non il quadro di riferimento, pubblico o privato, nel quale si colloca la condotta produttiva del danno erariale, ma il danno in se stesso a carico della cosa

pubblica, con la conseguenza che, allorché un soggetto privato riceva un contributo a carico di un ente pubblico per la realizzazione di una finalità legalmente definita, s'instaura automaticamente un rapporto di servizio, sicché il soggetto percettore che eluda lo scopo perseguito dalla legge, disponendone in modo diverso, resta per ciò stesso soggetto alla responsabilità per danno erariale sotto la giurisdizione della Corte dei conti. Né, secondo la suprema Corte, la giurisdizione contabile sulla gestione dei fondi erogati ai gruppi consiliari può ritenersi esclusa in funzione delle prerogative costituzionali riconosciute, a tutela dell'autonomia del Consiglio regionale, dall'art. 122, comma 4, Cost., in quanto è già il puro dato letterale ad escludere ogni possibilità di estendere l'evocata prerogativa d'insindacabilità - testualmente riferita alle opinioni espresse e ai voti dati nell'esercizio delle funzioni e, dunque, solo alle più elevate funzioni di rappresentanza politica del consiglio regionale - alla gestione dei contributi erogati ai gruppi, tanto più che tale disposizione, come tutte quelle in materia di immunità, ha natura derogatoria, quale eccezione alla regola del normale controllo giurisdizionale ed è, quindi, di stretta interpretazione.

Del resto, la Corte costituzionale, con sent. n. 292/2001, ha affermato che l'autonomia organizzativa e contabile di cui gode il Consiglio regionale non implica che l'amministrazione consiliare sia sottratta al controllo giurisdizionale stabilito dalle leggi statali sull'attività di maneggio del denaro pubblico, giacché questo non comporta di per sé interferenza con attività deliberative e, con sent. n. 39/2014, rimarcando l'insussistenza di un compiuto parallelismo con le garanzie riconosciute agli organi supremi dello Stato, ha ribadito che l'insindacabilità riconosciuta ai consiglieri regionali non implichi deroga al criterio di generale sottoposizione alla giurisdizione contabile.

Per concludere, si osserva che gli stessi principi accolti nella citata ordinanza 31 ottobre 2014 n. 23257 della Cassazione a favore della giurisdizione della Corte dei conti *in subiecta materia* sono stati compiutamente formulati dallo scrivente nell'articolo in data 26 marzo

2014: "Problematica sui finanziamenti dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali, con particolare riguardo alla giurisdizione del giudice contabile per le ipotesi di danno erariale" nel quale, in particolare, sono stati sintetizzati i criteri di massima sui limiti delle immunità previste per le attività dei consiglieri regionali e dei relativi gruppi consiliari, integralmente recepiti nella sentenza n. 163/2014 della Sezione giurisdizionale contabile della Lombardia.

-----

2) Con sentenza 18 novembre 2014 n. 229/2014 la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Sardegna ha condannato un presidente di un gruppo consiliare regionale al risarcimento del danno erariale di € 252.471,73, contestato dalla Procura regionale, a seguito della segnalazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari, ai sensi dell'art. 129 disp. att. al c.p.p., di aver esercitato l'azione penale nei confronti del predetto soggetto per i reati di peculato e falso, ex artt. 314 e 479 c.p., per essersi appropriato, attraverso il prelievo di denaro contante, l'incasso di assegni e l'uso di una carta di credito, delle somme spettanti al gruppo di appartenenza, attestando falsamente nei rendiconti presentati all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che le somme erano state utilizzate per svolgere attività del gruppo.

Secondo la Procura, le spese sostenute dal convenuto, in contanti e per assegni, erano prive di qualunque documentazione atte a comprovare il proprio corretto utilizzo, mentre quelle effettuate con carta di credito ne dimostravano l'arbitraria destinazione, essendo riferite: a soggiorni in hotels in località turistiche, ad acquisto di elettrodomestici e abbigliamento, a manutenzione e riparazione di autovetture, anche di familiari, alla sistemazione di sensori per il parcheggio sulla propria auto, all'acquisto di carburante per uso domestico.

La Sezione ha premesso che il convenuto è stato citato, a prescindere dalla sua funzione politica, in qualità di amministratore del gruppo consiliare, gestore dei contributi ricevuti.

Ha quindi ritenuto che la mancanza di qualsiasi elemento documentale, riguardo alle spese effettuate attraverso il prelievo di denaro contante e l'incasso di assegni, che comprovasse la destinazione vincolata prevista dalla legge, risultava in palese contrasto con le disposizioni, pur non dettagliate, disciplinanti l'utilizzo dei fondi.

La Sezione ha espresso il convincimento che di tali spese non si volesse lasciare traccia, tenuto anche conto della tipologia delle spese effettuate con carta di credito di cui la Procura attrice aveva fornito la prova che le stesse erano state utilizzate per tutt'altri scopi che non quelli connessi all'attività del gruppo.

Ha poi rilevato che, della disamina sugli elaborati contabili (rendiconto e relazione illustrativa) depositati dal gruppo, era risultato che la rendicontazione aveva avuto luogo senza la corretta imputazione delle spese alle singole voci previste dal rendiconto e senza le necessarie specificazioni richieste dalla normativa regionale.

Riguardo all'elemento psicologico, secondo la Sezione, la condotta del convenuto era risultata inosservante non solo delle disposizioni di settore, ma ancor più dei fondamentali canoni di lealtà e correttezza nella gestione delle risorse pubbliche, amministrare come se fossero proprietà privata, attraverso una percezione distorta del vincolo di destinazione delle somme ricevute.

Tali circostanze comportavano l'individuazione del dolo nella condotta del predetto, rientrante nella categoria del cd. dolo civile contrattuale o erariale, individuabile nelle fattispecie in cui si abbia la consapevolezza di dovere una determinata prestazione e si ometta di darvi esecuzione intenzionalmente, in violazione dei fondamentali principi che regolano l'esercizio delle funzioni amministrative e, nel caso di specie, degli obblighi di "dar conto" della gestione del pubblico denaro, senza che occorra altresì il requisito della piena consapevolezza del danno e delle conseguenze pregiudizievoli per l'Erario, in questo caso regionale.

---

La Sezione ha, infine, rimarcato che il mantenimento di una prassi lassista, richiamata dal convenuto, estremamente approssimativa sull'obbligo di

comprovare le spese fatte, in quanto illegittima, lungi dal costituire un'esimente, comportava semmai un aggravio della responsabilità, in quanto la peculiare posizione del soggetto agente avrebbe potuto consentire di porre rimedio ad una perdurante situazione di pregiudizio per le finanze pubbliche.

-----

3) La citata sentenza n. 229/2014 della Sezione sarda fornisce lo spunto per approfondire la tematica relativa alla corretta individuazione dell'elemento soggettivo nei casi di plateale violazione dei più elementari principi di correttezza e di buona amministrazione, come nel caso esaminato.

Detta sentenza ricalca la precedente sentenza n. 294/2009 nella quale la stessa Sezione giurisdizionale, riguardo all'elemento soggettivo per l'affermazione della responsabilità amministrativa, "ha precisato che quello che si ravvisa nella condotta del convenuto è un dolo contrattuale, nel senso inteso dalla Corte di cassazione, secondo cui per la configurabilità del dolo nell'inadempimento ovvero nell'incompleto o inesatto adempimento della prestazione dovuta da parte del debitore, è sufficiente la consapevolezza di dovere una determinata prestazione ed omettere di darvi esecuzione intenzionalmente, senza che occorra altresì il requisito della consapevolezza del danno. Non è quindi necessario in questa sede stabilire se e in che misura il convenuto fosse consapevole che dalla sua condotta potesse derivare un danno ingiusto".

Peraltro la sentenza citata n. 294/2009 è stata riformata dalla Sez. I di appello con sentenza 14.11.2011 n. 516 in quanto "l'adozione del concetto di dolo contrattuale si porrebbe in contrasto con la più accreditata tesi sulla natura extracontrattuale della responsabilità amministrativa, oltre a collidere con la stessa regola secondo cui la predetta responsabilità amministrativa richiede un comportamento (almeno) gravemente colposo, poiché esso sarebbe difficilmente configurabile con riferimento alla violazione di preesistenti, specifici obblighi. E dunque, il dolo si può

concretare ove si cumulino, con la conoscenza della causa del danno, dati della realtà che comprovino il ricorrere di ulteriori consapevolezze circa l'effettività e lo specifico contenuto del danno medesimo".

La sentenza d'appello, peraltro tutt'altro che chiara, è stata fortemente criticata nell'articolo dello scrivente del 9 dicembre 2011 avente per oggetto il dolo contrattuale o civilistico, nel quale, premessa la manifesta erroneità della tesi sulla natura extracontrattuale della responsabilità amministrativa e richiamato il principio secondo cui "in termini di teoria generale, una ed una sola è la nozione di dolo" (Sez. III d'appello n. 510/2004), si è concluso nel senso che sia da respingere una tesi che ponga limitazioni alle ipotesi del dolo eventuale e del dolo diretto, accettando senza alcun motivo esclusivamente l'ipotesi del dolo intenzionale.

Si è ricordato, in proposito, l'insegnamento della Cassazione (sentenza n. 21091/2004) secondo cui, in sede penale, ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo, vanno distinti il dolo eventuale, e cioè l'accettazione del rischio del verificarsi dell'evento, il dolo diretto, e cioè la rappresentazione dell'evento come realizzabile con elevato grado di probabilità o addirittura con certezza, senza essere un obiettivo perseguito, il dolo intenzionale, e cioè la rappresentazione e la volizione dell'evento di danno altrui o di vantaggio patrimoniale, proprio o altrui, come conseguenza diretta e immediata della condotta dell'agente e obiettivo primario da costui perseguito.

D'altra parte, riguardo all'elemento soggettivo, nessuna norma giuridica consente per il dolo l'inaccettabile limitazione alla configurazione del solo dolo intenzionale, sancita dalla sentenza d'appello n. 516/2011, a differenza della colpa per la quale una apposita disposizione legislativa ha previsto la limitazione generalizzata della stessa alla sola colpa grave, per la responsabilità amministrativa.

Oltre tutto, secondo la Cassazione (sentenza n. 25271/2008, richiamata dalla Sezione sarda nella sentenza n. 294/2009): "giusta risalente giurisprudenza, per la configurabilità del dolo del debitore

nell'inadempimento ovvero nell'incompleto o inesatto adempimento della prestazione dovuta, è sufficiente la consapevolezza di dovere una determinata prestazione ed omettere di darvi esecuzione intenzionalmente, senza che occorra altresì il requisito della consapevolezza del danno (Cass. 25 marzo 1987, n. 2899)".

Bene ha fatto, quindi, la Sezione territoriale sarda a riconfermare il principio già affermato dalla stessa Sezione e riformato senza alcun fondamento dalla Sezione d'appello con una sentenza da dimenticare.

Comunque, altre sentenze anche in sede d'appello e di SS.RR. confermano l'esattezza della tesi anzidetta.

Così la I Sezione centrale di appello, con sentenza n. 122/2012, ha ribadito la configurazione della posizione soggettiva in termini di "dolo contrattuale" concludendo nel senso che "il comportamento di tutti i convenuti sotto il profilo soggettivo appare connotato da dolo, da intendersi non come dolo penale, bensì nell'accezione di dolo contrattuale, nel senso di inadempimento cosciente e volontario degli obblighi di correttezza e fedeltà derivanti dal rapporto intercorrente con l'Amministrazione".

Precedentemente le Sezioni riunite, con sentenza n. 58/1996, avevano parimenti accolto la tesi del dolo contrattuale o *in adimplendo*, ritenendo che per la configurazione di quest'ultimo sia sufficiente la sussistenza di un comportamento che violi gli obblighi di servizio, mentre non si richiede la volontà di nuocere e la consapevolezza dell'ingiustizia del danno.

-----

4)La sentenza n. 229/2014 della Sezione sarda merita una particolare considerazione, tenuto conto che - a parte il caso limite descritto nella sentenza n. 154/2014 della Sezione Lazio relativo ad una distrazione, ovviamente dolosa, di fondi pubblici di ben euro 1.200.784,31 da parte di un presidente di gruppo consiliare - è la prima a sancire finalmente che gli inqualificabili abusi commessi nella gestione dei fondi destinati all'attività dei gruppi consiliari fossero da qualificare come dolosi, interrompendo così

una serie di sentenze del giudice contabile, fino ad oggi emesse, specie dalla Sezione per il Friuli - Venezia Giulia, che hanno ravvisato inspiegabilmente solo una condotta colposa, ponendosi in contrasto, a sommosso parere dello scrivente, con fondamentali principi di ragionevolezza, costituzionalmente garantiti, oltre a collidere con l'impostazione del giudice penale nei frequenti casi di imputazione per il reato di peculato, fermo restando il principio dell'autonomia dei diversi giudizi.

Nel citato articolo dello scrivente del 26 marzo 2014, nel commentare la sentenza n. 11/2014 della Sezione friulana, si è puntualizzato che, riguardo ai convenuti, "la condotta è da qualificare come dolosa, in quanto è palese la coscienza e volontà di conseguire interessi totalmente estranei rispetto alla destinazione vincolata imposta dalla legge. Nella sentenza è elencata una casistica di spese, a carico dei contribuenti, che ha dell'incredibile: acquisti di calzature, di pelletterie, di boccioni d'acqua, di bigiotteria, di generi alimentari, oltre a spese per numerosi pasti consumati presso ristoranti, anche d'eccellenza, addirittura interni a circoli velistici, prive di qualsiasi riferimento sull'identità dei partecipanti conviviali e sulle circostanze di fatto che hanno determinato l'esborso".

Orbene in casi del genere, analoghi a quelli esaminati nell'ordinanza della Cassazione 31 ottobre 2014 n. 23257: "consumazioni presso bar e ristoranti, acquisti di beni e servizi presso i più disparati esercizi commerciali, in Italia e all'estero: carni, vini e alcolici, profumi, gioielli, calzature, abbigliamento, ferramenta, giocattoli, fiori, riparazioni meccaniche, articoli per animali, etc.", riesce completamente incomprensibile, non solo sotto il profilo giuridico ma anche del comune sentire dell'uomo della strada, come possa negarsi la sussistenza di una condotta dolosa, per la plateale mala fede di chi ha abusato della propria funzione di pubblico ufficiale, con conseguente configurazione del reato di peculato, per coltivare interessi di natura privatistica, nella piena consapevolezza della elusione della finalità vincolata della spesa pubblica.

Non può, quindi, che esprimersi l'auspicio che le prossime sentenze seguano l'indirizzo delle Sezioni per il Lazio e per la Sardegna e che quelle già emesse, ove possibile, vengano riformate in sede d'appello, anche per rinforzare il vincolo (risarcimento integrale, responsabilità solidale) a carico degli amministratori che hanno violato l'obbligo di lealtà nei confronti dell'Ente pubblico.

Roma 5 dicembre 2014

Antonio VETRO  
(Presidente on. Corte dei conti)