

**NUOVE RIFLESSIONI SUI FINANZIAMENTI DEI GRUPPI POLITICI  
PRESENTI NEI CONSIGLI REGIONALI, ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE  
GIURISPRUDENZA, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA SENTENZA  
N. 163/2014 DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LOMBARDIA  
DELLA CORTE DEI CONTI.**

1) Premessa

Nell'articolo dello scrivente in data 26 marzo 2014 è stata illustrata la "Problematica sui finanziamenti dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali, con particolare riguardo alla giurisdizione del giudice contabile per le ipotesi di danno erariale", pur rilevando che al momento molte inchieste non si erano concluse ma erano in pieno svolgimento, sia in campo penalistico che in quello della responsabilità amministrativo-contabile, per cui le risultanze disponibili erano ancora limitate.

Nel presente articolo vengono svolte ulteriori riflessioni sull'argomento, sulla base di altre sentenze, sia della Cassazione sia della Corte dei conti, tenendo conto, per queste ultime, delle recenti sentenze n. 163/2014 (e dell'analoga n. 180/2014) della Sezione della Lombardia e delle sentenze, in larga parte di uguale contenuto, n. 16, 18, 19, 24, 25, 51 della Sezione del Friuli Venezia Giulia.

2) La sentenza n. 163/2014 della Lombardia.

Di particolare rilievo è la sentenza n. 163/2014 della Lombardia che ha esaminato *funditus* la problematica, pervenendo a conclusioni in buona parte concordanti con quelle formulate nel citato articolo, ad eccezione di alcuni punti, che formeranno oggetto di specifico esame, soprattutto in tema di integrazione del contraddittorio e di valutazione dell'elemento psicologico.

A) Riguardo alla "Natura giuridica dei gruppi consiliari", nel citato articolo lo scrivente, tenuto conto della giurisprudenza ivi citata (Corte cost. n. 1130/88, 187/90, 39/14, Cons. di Stato n. 932/92, Cass. civ. n. 609/99, Cass. pen. 49976/12), aveva espresso l'avviso che la tesi che afferma la presenza di "aspetti coesistenti di natura pubblica e privata" sembra quella più aderente alla realtà, in quanto, a prescindere dai casi minoritari dei gruppi misti o addirittura uninominali, di norma i gruppi, nella veste rappresentativa dei partiti, mutuano da questi la natura privatistica, ma nello stesso tempo, quando partecipano all'attività assembleare dei Consigli regionali, svolgono sicuramente una funzione pubblicistica.

In sentenza, sulla base della stessa giurisprudenza, si afferma che i gruppi, pur non essendo organi in senso tecnico, appaiono come parte dell'organizzazione dell'assemblea e, comunque, anche a voler condividere la tesi della natura giuridica "eclettica" o "bivalente" dei gruppi, che nella veste rappresentativa dei partiti mutuano da questi la natura privatistica, è incontrovertibile che, quando partecipano all'attività dei Consigli regionali, svolgono sicuramente una funzione pubblicistica.

B) Sul punto della giurisdizione, lo scrivente aveva condiviso la sentenza n. 154/2014 della Sezione Lazio, nel giudizio avverso un presidente di gruppo

consigliare cui era stata contestata l'illecita utilizzazione dei fondi destinati al gruppo, la quale aveva affermato la giurisdizione della Corte dei conti che trova il suo presupposto legittimante nella natura pubblica delle funzioni rivestite dal convenuto, nella natura pubblica dei contributi erogati dalla Regione con destinazione vincolata al funzionamento dello stesso gruppo, nella natura amministrativa e organizzativa dell'attività svolta dallo stesso convenuto che aveva determinato la costituzione di un rapporto di servizio con il Consiglio regionale nel quale, come presidente del predetto gruppo, era stabilmente inserito.

Nella sentenza lombarda n. 163/2014 viene ricordato che un univoco indirizzo di questa Corte (C. conti, Sez. III app., n. 302/2013; id., Sez. Lazio n. 1058/2012), da ultimo ribadito dalla Sez. Lazio con sentenza n. 154/2014, ha ravvisato la giurisdizione della Corte, e quindi l'esistenza del danno erariale, qualora vi sia stato un atto dispositivo della somma erogata per finalità diversa da quella preventivata o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, frustrando la finalità perseguita dall'Amministrazione, cioè la destinazione di scopo.

C) In ordine alle possibili interferenze fra il principio costituzionale di autonomia dei Consigli regionali ed il sindacato giurisdizionale sull'illecita utilizzazione dei fondi erogati ai gruppi consiliari, lo scrivente, tenuto conto della giurisprudenza citata nell'articolo (Corte cost. n. 200/08, 70/85, 289/97, 392/99, 292/01; Cass. pen. n. 49976/12, 41178/05), ha enucleato in sintesi i seguenti principi sui limiti delle immunità previste per le attività dei consiglieri regionali e dei relativi gruppi consiliari: 1) l'art. 122, IV comma, della Costituzione ha natura derogatoria ed è quindi di stretta interpretazione; 2) l'immunità si giustifica solo in quanto intesa a preservare da interferenze esterne le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia dell'organo; 3) detta disposizione, nell'ambito delle attività di gestione dei fondi regionali, non copre gli atti non riconducibili all'autonomia, secondo criteri di ragionevolezza; 4) non sono previste limitazioni al normale controllo giurisdizionale per funzioni diverse da quelle legislative, di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione e per le ulteriori funzioni disciplinate da leggi regionali; 5) le Regioni non possono disciplinare la materia delle immunità; 6) l'autonomia dei Consigli regionali non può implicare di per sé deroghe alla disciplina generale, prevista dalle leggi dello Stato, in ordine ai controlli giurisdizionali; 7) il principio dell'autonomia dell'Organo regionale non incide sull'obbligo di rispettare il vincolo di destinazione dei contributi erogati, la cui violazione può essere accertata in sede giurisdizionale nei confronti del responsabile, non essendo ravvisabile alcun profilo di immunità.

La sentenza lombarda, sulla base della citata giurisprudenza della Consulta, è pervenuta alle stesse conclusioni.

D) Nell'articolo lo scrivente ha esaminato la sentenza n. 154/14 della Sezione Lazio e le sentenze n. 11/14 e 25/14 della Sezione Friuli Venezia Giulia ed ha espresso l'avviso che le condanne ivi comminate fossero del tutto condivisibili, fondate come erano sull'ineccepibile interpretazione delle norme di settore e della giurisprudenza in materia, mentre, al contrario, era censurabile la mancata chiamata in giudizio da parte della stessa Sezione friulana di soggetti ritenuti corresponsabili nella produzione del danno erariale.

In particolare, lo scrivente ha osservato che quest'ultima Sezione aveva considerato, solo astrattamente, il concorso causale dei componenti dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale per non aver correttamente esercitato i loro compiti di verifica sull'operato dei capigruppo, senza però chiamarli in causa, tramite la Procura regionale, ai sensi dell'art. 47 del regolamento per la procedura nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1038/1933, analogamente a quanto previsto dall'art. 107 c.p.c.

E' stato quindi sottolineato l'incongruente effetto che ne derivava: la Sezione riconosceva la corresponsabilità di altri soggetti e addirittura quantificava esattamente il danno erariale loro imputabile, ma il relativo risarcimento rimaneva a carico della collettività e non di tali responsabili, in carenza della loro chiamata in causa.

Nella sentenza lombarda in esame, in ordine alla richiesta di integrazione del contraddittorio presentata dai convenuti, si risponde che anche a voler ipotizzare un contributo concausale degli Uffici di presidenza per omessa vigilanza e colpevole avallo al rimborso spese, l'art. 47 del r.d. n. 1038/1933 non impone la partecipazione di tali soggetti al giudizio, ove non evocati dalla istante Procura, non configurandosi un litisconsorzio necessario e ben potendo il Collegio valutare l'apporto di tali soggetti solo ai fini della quantificazione del danno. Inoltre non si configura una violazione del giusto processo, "in quanto da un lato i coautori convenuti vengono giudicati dalla Corte nei limiti della quota di responsabilità loro addebitabile, mentre i coautori non convenuti ben potrebbero essere successivamente citati in giudizio dalla Procura e in tale sede difendersi adeguatamente, senza alcun accollo in capo alla Regione della quota parte di danno per responsabilità agli stessi imputabile".

La tesi espressa dalla Sezione non può essere condivisa, né in punto di fatto né in punto di diritto.

I) In punto di fatto, l'unico risultato certo derivante dalla mancata applicazione della norma è che la quota parte del danno erariale, fittiziamente addebitata agli assenti, non viene rimborsata da nessuno e quindi resta a carico dei contribuenti, conseguenza questa contraria ai fondamentali canoni di ragionevolezza, costituzionalmente garantiti.

Inoltre l'ipotesi, futura ed incerta, della successiva chiamata in giudizio da parte della Procura rientra nella categoria della improbabilità massima: infatti non si conoscono precedenti in merito, almeno sulla base dell'esperienza maturata dallo scrivente in decenni presso le sedi giurisdizionali contabili.

II) In punto di diritto, che l'art. 47 citato non configuri un'ipotesi di litisconsorzio necessario è fatto pacifico ma non determinante. Infatti, secondo tale norma, "l'intervento può essere anche ordinato dalla Sezione, d'ufficio, o anche su richiesta del procuratore generale o di una delle parti".

Si prevede quindi una delibazione del giudice al fine di stabilire se ed in quali termini debba essere ordinato l'intervento. Peraltro, una volta che il giudice abbia ritenuto che al soggetto non presente in giudizio possa essere addebitata, per dolo o colpa grave, una quota parte del danno erariale, addirittura quantificandola esattamente - nella specie per omessa vigilanza e colpevole avallo al rimborso spese - risulta contraddittorio limitarsi, senza alcuna giustificazione, a formulare una affermazione teorica di corresponsabilità putativa ("accertamento *incidenter tantum*, ai soli fini del

presente giudizio, di un evidente apporto etiologico e psicologico dato alla concausazione del danno”) evitando che questa assuma i caratteri della concretezza, attraverso l’applicazione di una norma che espressamente conferisce tale potere, con conseguente comminatoria del dovuto risarcimento. Inoltre, secondo la Sezione, non vi sarebbe spazio per l’eventuale violazione dei principi del “giusto processo”.

Sul punto, è opportuno ricordare l’insegnamento della Cassazione civile.

Sentenza n. 12122/03: l’innovazione dell’art. 111 Cost., introdotta dalla legge n. 2 del 1999, ha sicuramente esteso il campo d’applicazione del principio del contraddittorio all’intero ordinamento, rendendo indispensabili interventi conformativi su alcuni dei moduli procedurali attualmente configurati. Tali interventi non possono prescindere dalla considerazione che il diritto di difesa dell’art. 24, del quale il principio del contraddittorio dell’art. 111 è un riflesso, svolgono la loro funzione in ogni caso in cui si prospetti un’esigenza di difesa, ossia in tutti quei casi in cui esista un contenzioso in atto, che coinvolga il cittadino in un dibattito relativo a suoi diritti o comunque a posizioni giuridicamente protette.

Sentenza n. 24532/09: il diritto del cittadino al giusto processo, come delineato dalla nuova formulazione dell’art. 111 Cost., deve essere soddisfatto attraverso il contraddittorio tra le parti in ogni fase processuale in cui si discuta e si debba decidere circa diritti sostanziali o posizioni comunque giuridicamente protette, tenendo conto del correlato e concreto interesse delle parti stesse ad agire, a contraddire o ad opporsi per realizzare in pieno il proprio diritto di difesa sancito dall’art. 24 Cost..

Occorre quindi esaminare, per usare le stesse parole della Cassazione, se “si prospetti un’esigenza di difesa che coinvolga il cittadino in un dibattito relativo a suoi diritti o comunque a posizioni giuridicamente protette”.

La risposta non può che essere positiva, tenuto anche conto dello “interesse di ottenere l’economia dei giudizi ed evitare i rischi di giudicati contraddittori in relazione a cause caratterizzate da elementi comuni, decise separatamente”, come statuito dalla Sez. I App. con sentenza n. 407/08.

In particolare il convenuto evocato dalla Procura regionale, nella prospettiva di una attenuazione o eliminazione delle contestazioni, chiede normalmente la chiamata in giudizio dei soggetti ritenuti corresponsabili perché si faccia giustizia sull’intera vicenda ed effettivamente, quando ne ricorrano i presupposti, la presenza dei soggetti citati su disposizione del giudice consente il proficuo confronto critico delle rispettive posizioni, tenendo anche conto degli eventuali elementi probatori prodotti da quest’ultimi e che possono incidere sul contenuto della decisione.

D’altra parte, il presunto corresponsabile assente, cui non viene notificato alcun avviso di discussione di una causa che può interessare il suo onore e la sua reputazione, si trova coinvolto in giudizi di presunta colpevolezza, sia pure solo astrattamente sanzionata, per fatti che possono anche essere di natura infamante, senza avere la minima possibilità di difendersi.

Anche se il p.m. ha la possibilità di procedere alla citazione in giudizio di tali soggetti in un secondo momento - ipotesi questa, come già detto, altamente improbabile - costoro avranno comunque una possibilità di difesa che potrebbe essere pregiudicata dal fatto che, sulla contestata vicenda, il giudice che

dovrebbe esprimersi si è già pronunciato, sia pure nei confronti degli altri soggetti coinvolti.

In conclusione, nei casi in esame, la mancata integrazione del contraddittorio si pone al di fuori del "giusto processo", in contrasto con "l'innovazione dell'art. 111 Cost., introdotta dalla legge n. 2 del 1999, che ha sicuramente esteso il campo d'applicazione del principio del contraddittorio", come giustamente ricordato dalla Cassazione nella sentenza n. 12122/03.

E) Nel merito, la Sezione lombarda ha riconosciuto l'illegittimità delle spese per pranzi e cene, delle spese di trasporto (taxi) e delle spese ferroviarie, rimborsate ad un consigliere appartenente ad un gruppo consiliare.

Per la prima categoria di spese, che i convenuti avrebbero voluto giustificare come spese di rappresentanza, la Sezione ha puntualmente ricordato, sulla base della giurisprudenza consolidata del giudice contabile, che queste "vanno rigorosamente giustificate e documentate, con analitica indicazione, per ciascuna di esse, delle finalità istituzionali perseguite, del rapporto di pertinenza tra attività dell'ente e spesa, della qualificazione del soggetto destinatario rispetto alla spesa, della sua natura e della sua legittima misura e che devono rispondere a rigorosi criteri di ragionevolezza esplicitati attraverso una rigorosa documentazione delle circostanze e dei motivi che le occasionarono", elementi questi del tutto assenti nella fattispecie.

Sul punto, è opportuno ricordare anche la giurisprudenza della Cassazione penale.

Secondo la sentenza n. 10135/12, ai fini della configurabilità del reato di peculato, possono considerarsi "spese di rappresentanza" soltanto quelle destinate a soddisfare la funzione rappresentativa esterna dell'ente pubblico al fine di accrescere il prestigio della sua immagine e darvi lustro nel contesto sociale in cui si colloca.

Con sentenza n. 27719/13 è statuito che commette il delitto di truffa aggravata il presidente di una società che si faccia rimborsare come spese di rappresentanza quelle, invece, effettuate per organizzare pranzi e ricevimenti di natura eminentemente politica.

Con sentenza n. 1247/13 è precisato che nel delitto di peculato il concetto di "appropriazione" comprende anche la condotta di "distrazione" in quanto imprimere alla cosa una destinazione diversa da quella consentita dal titolo del possesso significa esercitare su di essa poteri tipicamente proprietari e, quindi, impadronirsene.

Sulle spese di trasporto con taxi e treni, la Sezione lombarda ha giustamente rilevato che trattasi di "spese non istituzionali e comunque non documentate in modo idoneo".

F) Riguardo all'elemento psicologico dei convenuti, la Procura regionale ha qualificato come palesemente dolosa la condotta del consigliere nei cui confronti pende procedimento penale per peculato (art. 314 c.p.) e parimenti dolosa la condotta tenuta dal presidente del Gruppo, prospettando per quest'ultimo, solo in via gradata, la colpa grave.

La prospettazione di condotta dolosa sostenuta dalla Procura penale per uno dei convenuti e dalla Procura contabile per ambedue è pienamente condivisibile. Come ricordato dallo scrivente nell'articolo del 26 marzo 2014, nei casi di specie, "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”.

Non può essere invece condivisa la motivazione addotta dalla Sezione lombarda per denegare la condotta dolosa, privilegiando la forma attenuata di responsabilità per colpa, con conseguente responsabilità parziaria e non solidale.

In sentenza si afferma che evidente appare la natura non dolosa della condotta del consigliere convenuto, non tanto per la incertezza normativa in materia, stante la chiarezza della legge regionale e del regolamento dei Gruppi sulle spese in materia, ma piuttosto per la possibile incertezza della nozione di spesa di rappresentanza in relazione ai pasti e ai mezzi di trasporto, derivante dall'avallo sistematicamente avuto dal presidente del gruppo consiliare e dall'Ufficio di presidenza su tali spese, nonché dalla pluriennale prassi "tollerante" instauratasi presso la Regione sui rimborsi ai consiglieri. Se tali evenienze attenuano l'elemento psicologico che connota la condotta del consigliere, sicuramente non escludono la sua colpa grave, evidente a fronte di violazione di norme chiare sulle spese rimborsabili, a cui non sono riconducibili quelle per pasti e taxi oggetto di causa. La evidente illegittimità delle spese rimborsate al consigliere rende evidente, quanto meno a titolo di colpa grave, la *culpa in vigilando* e l'apporto concausale del capogruppo, su cui gravavano oneri di carattere gestionale e di verifica, soprattutto sul rendiconto delle spese del Gruppo che egli redige ed approva e sul quale dunque necessariamente vigila. Né può valere, ad affievolire la qualificazione, quanto meno, gravemente colposa della condotta concausale del capogruppo, l'esistenza di una "prassi" risalente che, ai fini della rendicontazione delle spese di rappresentanza, non richiedeva la specificazione dei motivi e l'indicazione delle generalità e delle qualifiche dei soggetti incontrati. Ed invero, nessuna prassi, per quanto radicata nel tempo, poteva giustificare la violazione degli obblighi inerenti ad una rendicontazione legittima e trasparente dell'impiego di denaro pubblico.

Gli elementi presi a base della statuizione sull'elemento psicologico sono i seguenti; per il consigliere: I) chiarezza delle norme violate; II) incertezza derivante dall'avallo di altri soggetti; III) prassi tollerante; per il capogruppo: I) evidente illegittimità delle spese; II) *culpa in vigilando*; III) inidoneità della prassi consolidata a giustificare la violazione degli obblighi.

Orbene, tali elementi, a parere dello scrivente, confermano la tesi già espressa sul carattere doloso della condotta dei convenuti, anche sulla base della giurisprudenza citata della Cassazione penale.

In particolare: I) La chiarezza delle norme dimostra la piena consapevolezza e volontarietà della loro reiterata violazione. II) L'avallo di altri soggetti non giustifica affatto tale violazione né attenua la conseguente responsabilità. III) La prassi *contra legem* parimenti non elide né attenua minimamente la responsabilità. IV) L'evidente illegittimità delle spese conferma la piena consapevolezza e volontarietà della reiterata violazione delle disposizioni relative.

3) Le sentenze di analogo contenuto della Sezione per il Friuli Venezia Giulia.

Nell'articolo più volte citato lo scrivente ha già analizzato la giurisprudenza della Sezione, riportando il contenuto delle sentenze n. 11 e 27 del 2014. Le altre sentenze sull'argomento n. 16, 18, 19, 24, 25, 51 dello stesso anno non contengono elementi di rilievo.

Per concludere, si esprime l'auspicio che le tante inchieste in corso in sede penale e contabile arrivino a conclusione in tempi rapidi e che si faccia giustizia sui troppi abusi commessi da pubblici amministratori che minano all'interno le fondamenta della democrazia.

Roma 25 settembre 2014

Antonio VETRO  
(Presidente on. Corte dei conti)