



REPUBBLICA ITALIANA

SENT. 323/2022

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita LORETO Presidente

Domenico GUZZI Consigliere

Roberto RIZZI Consigliere

Nicola RUGGIERO Consigliere

Ilaria Annamaria CHESTA Consigliere rel.

ha pronunciato la Segunte

SENTENZA

nel giudizio sul ricorso iscritto al n. 58239 del registro di segreteria,
promosso da:

SABATINI Francesco, nato a Lotzorai (Nu) il 13 marzo 1962 (c.f.

SBTFNC62C13E700C), rappresentato e difeso dagli avv.ti Mauro

Barberio (BRBMRA68B16G113M) e Stefano Porcu

(PRCSFN68M02G113Z), presso lo studio dei quali è elettivamente

domiciliato in Cagliari, via Garibaldi n. 105

(studiolegaleporcuebarberio@legalmail.it)

contro

Procura generale della Corte dei conti, con sede in Roma, via

Baiamonti, n. 25

Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei

conti per la regione Sardegna

per l'annullamento e/o l'integrale riforma

della sentenza n. 291/2020, depositata in data 13 novembre 2020, della Sezione giurisdizionale per la regione Sardegna.

Uditi, alla pubblica udienza del giorno 7 aprile 2022, con l'assistenza della dott.ssa Alessandra Carcani, l'avv. Mauro Barberio per l'appellante e il V.P.G. Marilisa Beltrame, in rappresentanza della Procura generale.

Esaminati l'atto di appello, le conclusioni della Procura generale e gli atti e i documenti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con la gravata sentenza la Sezione giurisdizionale per la regione Sardegna ha condannato il signor Sabatini Francesco, all'epoca dei fatti Consigliere regionale della Regione Sardegna nella XIII^a legislatura, facente parte del Gruppo consiliare "*La Margherita-Democrazia e Libertà*" nel periodo dal 21 luglio 2004 al 31 gennaio 2008, poi confluito nel Gruppo consiliare "*Partito Democratico - L'Ulivo*" nel periodo dal 1 febbraio 2008 al 18 marzo 2009, a pagare a titolo di risarcimento del danno, in favore della Regione Sardegna, la somma di euro 31.360,00, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali nonché spese processuali.

Con atto di citazione del 28 novembre 2019 il Procuratore regionale aveva promosso azione di responsabilità nei confronti del signor Sabatini Francesco, per il danno arrecato alla Regione Sardegna, contestato nella misura di euro 56.000,00, percependo nel periodo

tra il 27 dicembre 2004 e il 26 novembre 2008 i fondi di cui alla L.R. n. 2/1966 e successive modificazioni, senza dimostrare le spese effettivamente sostenute né la loro riferibilità alle finalità pubbliche per cui i fondi in questione erano stati previsti.

A fondamento della domanda il Pubblico Ministero ha evidenziato che con la nota del 25 maggio 2015 prot. n. 0078608 la Guardia di Finanza aveva trasmesso una segnalazione di danno all'Erario riguardante l'indebita percezione di risorse pubbliche destinate al funzionamento dei Gruppi consiliari. Successivamente la Procura attrice veniva a conoscenza che in data 9 marzo 2017 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari aveva formulato richiesta di rinvio a giudizio a carico del convenuto per il reato di peculato continuato, di cui agli artt. 81 cpv e 314 cp, disponendo, ai sensi dell'art. 129 delle disp. att. al c.p.p., la trasmissione in copia della notizia alla Procura erariale (p.p. 11486/13 R.G.N.R. mod. 21).

Al convenuto in sede penale è stato contestato di essersi appropriato, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, di somme di denaro di cui aveva la disponibilità in ragione del suo ufficio, erogate dal Consiglio regionale in favore dei Gruppi consiliari di appartenenza, ai sensi della L.R. n. 2/1966 e successive modificazioni, nonché delle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 34 del 6/2/1990, n. 293 del 5/10/1993, n. 131 del 21/5/1996 e n. 370 del 1°/4/1999.

Nell'atto introduttivo del giudizio avanti al giudice contabile la Procura dava conto che dagli accertamenti delegati al Nucleo di

Polizia Economico/Finanziaria di Cagliari della Guardia di Finanza, esitati nel rapporto prot. n. 108616/2019 del 2/7/2019, e dagli atti acquisiti del procedimento penale sarebbe emerso che il convenuto aveva ricevuto, nel periodo compreso tra il 27 dicembre 2004 e il 26 novembre 2008, la somma complessiva di euro 56.000,00 (Euro 43.000,00 dal 27/12/2004 al 31/1/2008 e Euro 13.000,00 dal 1°/2/2008 al 26/11/2008), tramite n. 18 assegni bancari (n. 10 assegni bancari dal 27/12/2004 al 31/1/2008 e n. 8 assegni bancari dal 1°/2/2008 al 26/11/2008), tutti tratti in suo favore, rispettivamente, sui c/c n. 3000151 e 70035460 aperti presso la Banca di Sassari, Agenzia n. 4, senza che fosse stata dimostrata dallo stesso convenuto la riferibilità delle spese sostenute alle finalità pubbliche per cui i fondi in questione sono stati previsti.

Secondo quanto prospettato dalla Procura attrice nell'atto di citazione, il signor Sabatini avrebbe disposto dell'ingente somma di euro 56.000,00, senza, tuttavia, dimostrare le spese effettivamente sostenute né la loro riferibilità alle finalità per le quali i fondi in questione erano stati assegnati.

Il convenuto non avrebbe dimostrato, neppure dopo la notifica dell'invito a dedurre, l'impiego conforme alle finalità pubbliche del denaro che ha indubitabilmente percepito, non essendo stata rinvenuta alcuna traccia che consentisse di ricondurre le somme riscosse all'espletamento dei compiti istituzionali dei Gruppi consiliari cui la norma si riferisce nel vincolarne l'uso. Anzi, tali modalità di gestione caratterizzate dalla totale assenza di

trasparenza avrebbero rivelato l'intendimento di sottrarre le risorse ricevute ad ogni forma di tracciabilità.

In conclusione, la Procura riteneva che sussistessero tutti i presupposti per la contestazione di responsabilità per il danno arrecato alla Regione Sardegna, determinato dall'aver ottenuto la disponibilità di risorse destinate a sostenere spese funzionali all'attività politico-istituzionale dei Gruppi consiliari di appartenenza senza dare alcuna dimostrazione della relativa corretta destinazione.

Il giudice di prime cure, con la sentenza di primo grado, ha preliminarmente respinto l'eccezione di prescrizione sollevata dalla difesa del convenuto secondo la quale il *dies a quo* del termine prescrizione avrebbe dovuto coincidere con la data di approvazione del rendiconto del Gruppo consiliare relativo all'anno 2008 o, al più tardi, con la data dell'informativa di reato trasmessa nel 2013 dalla Guardia di Finanza alla Procura della Repubblica.

Secondo la Sezione territoriale le particolari modalità di rendicontazione delle spese effettuate dai Gruppi consiliari avrebbero confermato che la possibilità di individuare gli illeciti era estremamente ridotta anche per l'organo deputato alla verifica della legittimità di tali spese, non essendo prevista la produzione della relativa documentazione giustificativa.

Dalla rendicontazione annuale della spesa non avrebbe potuto, dunque, emergere l'illecita appropriazione dei fondi pubblici a fini personali, contestata dalla Procura erariale. Conseguentemente il *dies a quo* per la decorrenza della prescrizione non poteva essere

identificato nella scadenza del termine per la presentazione del rendiconto, bensì, nel momento in cui gli illeciti in questione sono emersi pienamente, ovvero, a seguito di una complessa attività investigativa, sfociata, dapprima, nella segnalazione della Guardia di Finanza del 25 maggio 2015, n. 0078608, seguita poi dalla richiesta di rinvio a giudizio in sede penale, datata 9 marzo 2017; momento al quale solo potrebbe ricollegarsi l'effettiva conoscenza degli elementi costitutivi dell'illecito contestato, e nel quale il Pubblico Ministero contabile ha avuto cognizione degli accertamenti effettuati e delle risultanze degli stessi.

Quanto al merito, il giudice di prime cure ha precisato che la rilevata assenza di precise modalità di rendicontazione non consente al singolo Consigliere di sottrarsi al pieno adempimento dell'obbligazione di rendicontazione, assunta nel ricevere dalla collettività denaro da spendere secondo finalità tassative fissate dalla legge. Secondo quanto statuito dal primo giudice, l'autodeterminazione sulla spesa non potrà prescindere dall'obbligo di giustificazione della stessa secondo le precipue finalità istituzionali, costituendo la dimostrazione puntuale della coerenza dell'attività di spesa con le finalità proprie del contributo erogato il presupposto indispensabile per la liceità della stessa, con la conseguenza che spetta al percettore dei contributi provare, già in sede amministrativa, non solo l'an della spesa sostenuta, ma, anche, il *quomodo* della stessa in termini di rispondenza della causale dell'esborso alle finalità connesse al funzionamento del Gruppo

consiliare. Il primo giudice ha precisato, altresì, che l'obbligo del percettore di *“dare prova dell'inerenza della spesa”* permane anche nell'eventuale fase giudiziaria, in quanto è essenziale che sussistano elementi giustificativi *“adeguati”* a comprovare il corretto utilizzo delle contribuzioni pubbliche, con la precisazione che non è l'assenza di documentazione (pur costituendo una irregolarità amministrativa) che di per sé varrebbe a qualificare la spesa quale danno erariale, ma è la non inerenza della stessa all'attività del Gruppo, in quanto solo l'effettiva estraneità dell'esborso alle finalità cui per legge è vincolato consente di qualificarlo come danno.

Il primo giudice ha quindi affermato che, nel caso di specie, non è stato provato che le somme oggetto di specifica contestazione di danno da parte della Procura siano state legittimamente impiegate dal convenuto per retribuire due collaboratori, essendo risultato che nessuno dei due ha sottoscritto un contratto con il gruppo consiliare di appartenenza del convenuto e che solo uno dei due era stato formalmente incaricato dal convenuto con apposito contratto di collaborazione che, peraltro, non sarebbe stato versato in atti. La circostanza che gli incarichi in questione fossero stati conferiti, con o senza formale incarico, dal convenuto e non dal gruppo consiliare di appartenenza dovrebbe far ritenere che l'attività svolta dai collaboratori esulasse dalle finalità istituzionali del Gruppo e che i due destinatari dell'incarico abbiano in realtà supportato il convenuto nell'attività politica che lo stesso svolgeva in ambito territoriale. Ha sostenuto il primo giudice che l'attività che gli stessi

collaboratori dichiarano di aver svolto non risulta in alcun modo documentata e, dunque, non sarebbe possibile distinguere con certezza l'attività politica da quella effettivamente inerente alle funzioni del gruppo consiliare di appartenenza. Tuttavia, il Collegio ha attribuito rilevanza alle dichiarazioni rese dai due collaboratori in quanto, sulla base delle stesse, risulterebbe che una parte dell'attività da essi svolta sia stata indirizzata al perseguimento delle finalità istituzionali del gruppo consiliare di appartenenza del convenuto. Ha quindi valutato che una parte dei fondi consiliari impiegati per la retribuzione dei predetti collaboratori sia stata legittimamente spesa ed ha determinato il danno in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., pervenendo ad una riduzione per le spese legittimamente sostenute del 20% del danno contestato.

Il Collegio ha poi considerato che il *quantum* risarcitorio posto a carico del convenuto dovesse essere ulteriormente ridotto del 30% in ragione dell'apporto causale degli altri organi dotati di funzioni organizzative e di gestione dei fondi all'interno dei singoli gruppi consiliari. All'esito della descritta disamina, il signor Sabatini è stato condannato a risarcire l'Amministrazione regionale della complessiva somma di euro 31.360,00.

Con atto di gravame in data 29 gennaio 2021 l'appellante ha censurato la sentenza di primo grado deducendo i seguenti motivi di appello.

I. "Error in iudicando per violazione dell'art. 1, c. 2 l. n. 20/1994. Eccezione di prescrizione".

L'appellante censura la pronuncia di primo grado evidenziando che, nel caso di specie, il danno, la spendita delle somme, la perdita patrimoniale per l'erario, si sarebbe consumata e sarebbe stata definita nel mese di febbraio 2008. La Guardia di Finanza e la Procura della Repubblica, già nel 2013, avrebbero chiaramente qualificato il paventato danno erariale e le modalità di verifica del fatto dannoso, così come si rileva agilmente dalle indagini effettuate. Secondo la prospettazione dell'appellante, sostenere una protrazione del termine che dal 2004 (sino al 2008) arrivi al 2019, concreterebbe, prima che un'ingiustizia, un'aberrazione giuridica.

L'art. 1, c. 2 l. n. 20/1994 non tollererebbe deroghe e temperamenti; risulterebbe perciò evidente come l'amministrazione regionale lesa fosse nella condizione di conoscere ammontare, natura e finalità delle spese sostenute dai Gruppi consiliari e materialmente dai singoli consiglieri, al più, alla data di presentazione del rendiconto dei gruppi consiliari alla verifica da effettuarsi per il tramite dei Questori e dei funzionari preposti al controllo in Consiglio. Secondo tale prospettazione il *dies a quo* ai fini del termine prescrizione dovrebbe essere individuato per ciascuna delle condotte addebitate al signor Sabatini per gli anni dal 2004 al 2008, nella data di presentazione del rendiconto annuale da parte dei gruppi consiliari in cui ha militato. Ha evidenziato, inoltre, le ragioni di ritenuta erroneità della teoria che ha individuato nella richiesta di rinvio a giudizio penale il *dies a quo* della prescrizione.

II. "Error in iudicando per violazione di norma di legge.

Insussistenza degli elementi oggettivo e soggettivo del danno erariale. Contraddittorietà della sentenza. Interruzione del nesso di causalità”.

Evidenzia l'appellante come l'*ubi consistam* dell'odierno procedimento debba essere individuato nella violazione del principio di inerenza nella spendita delle risorse destinate ai gruppi consiliari.

Viene censurata l'erroneità della sentenza laddove accoglie quella che l'appellante reputa essere la viziata ricostruzione della Procura contabile, permeata sull'erroneo presupposto dell'assenza di controlli nella rendicontazione della spendita dei fondi consiliari, legittimando, in sostanza, un'illegittima inversione dell'onere della prova. In primo luogo, viene rilevato come la tacciata omessa attività di giustificazione non sia stata riscontrata in un autonomo procedimento amministrativo in contraddittorio con Francesco Sabatini, bensì desunta dal contegno processuale dell'odierno appellante nel procedimento penale in cui è indagato per i medesimi fatti. Emergerebbe, pertanto, l'illegittima inversione dell'onere della prova.

L'appellante rileva, peraltro, come non esistesse e non esista incertezza in ordine alla presenza di una strutturata ed efficace vigilanza sulla rendicontazione delle spese e, in particolare, sulla valutazione di inerenza delle stesse rispetto alle finalità politiche dei gruppi. Pertanto, in ogni caso, l'unico soggetto responsabile della spendita delle risorse sarebbe stato il gruppo consiliare che *illo tempore* ha giudicato le spese rendicontate da Francesco Sabatini

attinenti con le finalità dallo stesso gruppo perseguite. L'odierno appellante rivestiva il ruolo di *nudus minister* e mero tramite per la spesa nel territorio dei fondi consiliari, non essendosi mai sottratto all'obbligo di rendicontazione.

L'appellante rileva, altresì, come la sentenza gravata debba ritenersi parimenti viziata nel frangente in cui disconosce l'effettiva prestazione d'opera fornita dai dottori Tosciri e Mereu e l'attinenza della stessa con le esigenze e le finalità politiche dei gruppi consiliari in cui Francesco Sabatini militava all'epoca dei fatti.

Contrariamente a quanto asserito dal Giudice di prima istanza, il Sabatini, successivamente all'elezione a Consigliere regionale, avrebbe provveduto ad aprire un ufficio politico in Tortolì, ove si svolgevano attività politico-istituzionali finalizzate allo studio e alla divulgazione sul territorio degli interventi che il gruppo consiliare promuoveva a livello regionale sia in relazione a tematiche locali che regionali. I rapporti di collaborazione con i dottori Tosciri e Basilio Mereu avrebbero riguardato il supporto allo svolgimento, in particolare nella fase di ricerca, analisi ed elaborazione di relazioni e documenti sui vari temi di volta in volta in analisi presso le Commissioni consiliari; si sarebbe trattato, quindi, di attività di supporto nella promozione dell'attività politica di gruppo, in uno con quelle di studio, ricerca e consulenza.

Tali attività, giusto quanto statuito dalla legislazione vigente *ratione temporis* (l.r. n. 2/1996), risulterebbero ammissibili e, quindi, lecite e non potrebbero essere qualificate come dannose per l'erario

regionale. Le somme versate ai collaboratori risulterebbero, quindi, provate e giustificate in quanto ammissibili e lecite; il raggiungimento della prova piena dell'attinenza della prestazione d'opera dei collaboratori con le finalità del gruppo politico sarebbe stata agevolmente ottenuto accogliendo la richiesta istruttoria di escussione dei medesimi in qualità di testi; richiesta ingiustificatamente ignorata dal Collegio di prime cure e reiterata nel presente gravame.

L'appellante lamenta, altresì, che non sia stata condotta alle estreme conseguenze la decisione di addebitare interamente alla responsabilità del gruppo e dei funzionari del consiglio la responsabilità per l'asserito danno erariale.

Alla luce di quanto rilevato apparirebbe evidente che non vi sia alcun danno erariale e nessuna responsabilità risulti ascrivibile all'appellante. Ha quindi chiesto la riforma della sentenza di primo grado.

Con atto in data 24 marzo 2021 la Procura generale ha replicato ai singoli motivi di gravame chiedendo la conferma della sentenza di primo grado. In relazione all'eccezione di prescrizione, rinnovata in sede di impugnazione, la Procura generale ha evidenziato che la prima comunicazione della Guardia di Finanza alla Procura contabile, risalente al 2015, avrebbe dato conto solo dell'attivazione di indagini penali a carico di ben 82 imputati, mentre le evidenze probatorie attinenti alla posizione del Sabatini sarebbero state inviate alla Procura contabile sarda solo con l'informativa della

Guardia di Finanza del 2019, cui avrebbe fatto seguito l'invito a dedurre del settembre 2019.

La Procura generale ha ribadito che, quanto all'utilizzo dei contributi in esame, gli stessi erano per legge stati destinati a sostenere spese di funzionamento dei gruppi, quali articolazioni necessarie e strumentali all'assemblea, con divieto di utilizzazione degli stessi per finalità di propaganda o promozione elettorale, per sé e per il partito o formazione politica di appartenenza. La problematica relativa all'inerenza delle spese rendicontate rappresentate dalla retribuzione dei due collaboratori avrebbe potuto trovare momento valutativo solo per effetto delle indagini della Guardia di Finanza, dalle quali la Procura contabile ha avuto contezza del possibile correlato danno erariale. Nel merito, la Procura generale ha ribadito come sia stata fornita piena prova dell'avvenuta percezione di un contributo avente una specifica finalizzazione, evidenziando che non sussistevano elementi atti a ricondurre le spese effettuate ai fini previsti in sede di rendicontazione. Relativamente alla censura circa la mancata positiva valutazione dell'avvenuta effettiva prestazione d'opera fornita dai collaboratori e l'attinenza della stessa con le esigenze e le finalità politiche dei gruppi consiliari, la Procura generale ha rilevato che non risulta agli atti alcun contratto sottoscritto dai predetti collaboratori con il Gruppo consiliare.

Ha quindi insistito per l'accoglimento delle rassegnate conclusioni.

All'udienza pubblica l'avv. Barberio, per l'appellante, ha affrontato il tema della decorrenza della prescrizione, richiamando il principio

contenuto nella legge n. 20 del 1994 e asserendo che il presunto danno erariale sarebbe stato cagionato nel 2008, quando era stata presentata in Consiglio regionale la rendicontazione delle spese sostenute per il funzionamento dei gruppi consiliari, richiamando la normativa in materia. Ha osservato che anche qualora si facesse risalire la causazione del danno al 2013 (quando la Guardia di finanza ha trasmesso la relazione ispettiva alla Procura della Repubblica) l'atto di citazione è comunque del 2019 e l'azione dovrebbe ritenersi, dunque, prescritta. Ha concluso chiedendo l'accoglimento dell'appellato e ribadendo che le spese contabilizzate a carico del Sabatini riguardavano l'assunzione di due laureati, utili per l'attività di redazione delle leggi. Il Pubblico Ministero, nel precisare che la giurisprudenza contabile ha individuato i diversi momenti di decorrenza della prescrizione a seconda della fattispecie in questione, si è richiamato a quanto già dedotto nella memoria conclusionale, ribadendo nuovamente che il disvelamento delle condotte illecite si è prodotto con gli atti di indagine, giunti nel 2019, a seguito di informativa della Guardia di finanza e proseguiti con il successivo immediato invito a dedurre. Quindi il P.M., argomentando come da conclusioni scritte, ha chiesto il rigetto del gravame.

A chiusura della discussione la causa è stata posta in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

I. Con il primo motivo di gravame, l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza in punto di prescrizione, sul rilievo che il *dies a quo*

del relativo termine non avrebbe dovuto essere ricondotto alla data della richiesta di rinvio a giudizio, bensì a quella di presentazione del rendiconto annuale.

Il motivo è giuridicamente fondato.

Come puntualmente ricostruito nella pronuncia di questa Sezione n. 263/2022, che si richiama quale precedente conforme, la questione della prescrizione del credito erariale in materia di spese dei gruppi consiliari regionali è stata oggetto di indirizzi interpretativi consolidati della giurisprudenza d'appello di questa Corte (tra le tante App. Sez. II, sentt. 103/2022, 88/2022, 464/2021, 393/2021, 306-41/2020, 90-190/2019, 592- 749/2018; App. Sez. I 338/2021, 304/2018, 426/2017; App. Sez. III, 30/2022, 207-19/2019).

Secondo l'opzione ermeneutica che il Collegio ritiene meritevole di condivisione, *“l'esordio della prescrizione ha luogo, ordinariamente e salvo peculiarità legate al concreto atteggiarsi delle condotte di volta in volta accertate, nel momento di presentazione del rendiconto agli organi preposti a riceverlo, ciò sulla base del condivisibile presupposto che è con tale adempimento che l'Amministrazione viene posta nella condizione di apprezzare la conformità alle finalità istituzionali dell'uso della provvista finanziaria erogata, onde potere, se del caso, esercitare ogni utile iniziativa avverso eventuali condotte difformi dai parametri comportamentali imposti”* (in tal senso Corte dei conti, II, n. 363/2022).

La disciplina *ratione temporis* applicabile alla materia dei contributi erogati dall'Assemblea regionale ai gruppi consiliari e della relativa

rendicontazione risulta infatti dettata, in via legislativa, dalle leggi regionali n. 2/1966, n. 37/1995, nonché, in via amministrativa, dalle deliberazioni dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Sardegna, n. 293 del 5 ottobre 1993, n. 131 del 21 maggio 1996 e n. 370 del 1° aprile 1999.

La delibera n. 293/1993, in particolare, ha previsto che ciascun gruppo consiliare depositasse *“ogni anno il rendiconto relativo all'utilizzazione dei contributi ricevuti dal Consiglio nel corso dell'esercizio precedente”* (art. 1, comma 1); che il rendiconto fosse costituito da *“una situazione finanziaria e da una relazione illustrativa”* (art. 1, comma 2) e fosse sottoposto al *“controllo di regolarità”* da parte del *“Collegio dei Questori”* col compito di riferirne all'Ufficio di presidenza (art. 1, comma 3); che la relazione illustrativa elencasse, tra l'altro, *“le spese sostenute per la partecipazione a convegni (indicando gli estremi e le località), i compensi corrisposti per studi, ricerche e consulenze con l'indicazione dei relativi beneficiari”*, la *“natura dei beni acquistati e dei servizi di cui si è avvalso il Gruppo con i relativi costi”*, la *“articolazione – se significativa – della voce “spese diverse” e della categoria residuale “spese per altre attività”*, *“ogni altra notizia ritenuta interessante in ordine all'andamento della gestione”* (art. 3). Ad avviso del Collegio, tali elementi consentono di ritenere che, analogamente a quanto avvenuto per i precedenti giurisprudenziali sopra riportati, anche per la gestione dei fondi assegnati ai gruppi consiliari della Regione Sardegna nell'arco temporale di riferimento, *“il deposito del rendiconto costituisca un*

adempimento tutt'altro che finalizzato a fornire una mera rappresentazione contabile dell'impiego dei fondi, giacché, per quanto sia vero che con la citata deliberazione n. 293/1993 fosse stato approvato anche lo schema da utilizzare per la esposizione della situazione finanziaria (allegato che potrebbe far propendere per una valenza unicamente contabilistica dell'adempimento), non è, però, men vero che la disciplina in commento avesse parimenti previsto, come sopra accennato, anche il deposito di una relazione illustrativa delle spese distinte per tipologie ammissibili in base alle finalità istituzionali e all'esigenza di funzionamento del gruppo consiliare, relazione illustrativa che, in uno col prospetto della situazione finanziaria, non poteva avere altra valenza che quella di fare del rendiconto uno strumento mirato a sopperire, "attraverso un nuovo modello di rendicontazione maggiormente articolato per categorie e per voci", alla "carezza" di "informazione in ordine all'effettivo utilizzo dei fondi erogati" (così nelle premesse della delibera n. 293/1993) (sent. n. 263/2022 cit.).

Nel delineato contesto, diversamente da quanto affermato dal giudice di prime cure, non è revocabile in dubbio che l'Ufficio di presidenza presso il Consiglio regionale della Sardegna fosse intestatario della potestà di valutare - attraverso il controllo demandato al Collegio dei Questori, suo organo interno - il merito dell'attività di gestione dei fondi assegnati al gruppo consiliare e, conseguentemente, di sindacarne l'inerenza alle finalità istituzionali.

II. Ne consegue che la mancata previsione dell'obbligo di deposito dei

documenti di spesa non poteva ritenersi aver privato il rendiconto della funzione attribuitagli dalla deliberazione in commento, quella, cioè, di consentire l'attivazione di ogni più utile iniziativa al fine di esaminare la destinazione dei fondi e il loro legittimo impiego.

A fronte di tali considerazioni, non può condividersi quanto statuito sul punto dal giudice di prime cure, il quale erroneamente ha ritenuto che il sistema di rendicontazione disciplinato all'epoca dei fatti non fosse idoneo a fornire la rappresentazione delle spese e, per l'effetto, a consentirne la valutazione con conseguente preclusione dell'esordio prescrizionale.

Tale impostazione si pone in contrasto con la disciplina generale di diritto comune in tema di prescrizione, in quanto, diversamente da quanto statuito con la gravata sentenza, la previsione di una potestà di controllo innescata con la presentazione del rendiconto e con la relazione delle spese ad esso allegata, con tutta evidenza realizza le condizioni per la conoscibilità del diritto, così escludendo che possa considerarsi a ciò di ostacolo la mancata previsione dell'obbligo di presentare i giustificativi di spesa.

E' stato chiarito che "Far dipendere, peraltro, le sorti della prescrizione dalla mancata attivazione, o dalla differente modulazione, delle attività di controllo da parte dell'organo a ciò preposto significherebbe in concreto subordinare il principio della certezza dei rapporti giuridici, a presidio della quale la prescrizione è indubbiamente posta, a situazioni fattuali e a valutazioni soggettive per le quali l'art. 2941 c.c. ha previsto solo specifiche e tassative

ipotesi di sospensione del decorso prescrizione tra le quali, infatti, salva l'ipotesi del dolo prevista dal n. 8 del citato articolo, non è stata certo considerata l'ignoranza, da parte del titolare, del fatto generatore del suo diritto, il dubbio soggettivo sull'esistenza del diritto stesso o, ancora, il ritardo indotto dalla necessità del suo accertamento (II[^] Sez. app. sent. cit. n.263/2022 che richiama Cass. nn. 14193/2021, 20642/2019, 22072 e19193/2018).

III. In un simile contesto non può ravvisarsi impedimento all'efficace esercizio dei compiti di controllo intestati dalla legge all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Sardegna, perché, anche nella vicenda in esame, pur essendo stato contestato il reato di peculato, deve escludersi la ricorrenza del doloso occultamento del danno, dal momento che *“tale condizione di dissimulazione, infatti, non consegue in modo automatico alla mera prospettazione di una condotta di reato altresì ritenuta dannosa sul piano erariale, in quanto può ben verificarsi che nella realtà fattuale il danno erariale eventualmente nascente dalla medesima condotta penalmente rilevante non sia necessariamente occultato e, perciò, non soggetto agli effetti sospensivi della prescrizione di cui all'art. 2941, n. 8, c.c.”.*

E' attraverso la valutazione delle concrete modalità con le quali è stata realizzata la condotta “bivalente” che deve, infatti, rilevarsi se una situazione di obiettiva non percepibilità del nocumento patrimoniale dalla stessa prodotta, sia stata a sua volta originata da un occultamento doloso idoneo a determinare lo slittamento dell'esordio prescrizione sino al momento del c.d. disvelamento,

ossia della “conoscenza” dell’evento. Con la richiamata pronuncia di questa Sezione è stato puntualizzato che *“La collocazione del momento iniziale della prescrizione erariale alla data di conclusione delle indagini in sede penale, infatti, può operare solo nei casi in cui, prima del completamento del quadro conoscitivo in quella sede (rinvio a giudizio o archiviazione), l’Amministrazione danneggiata o la Procura contabile non dispongano di elementi di conoscenza (né, per i più limitati poteri d’indagine, siano nella condizione di poterli autonomamente acquisire), sulla cui base fondare una ragionevole e ponderata prognosi di sussistenza delle condizioni per esercitare l’azione di responsabilità. In altri termini, solo allorquando i connotati fattuali di una vicenda non siano immediatamente percepibili nel loro concreto divenire, ma necessitino, per la loro nebulosità, obiettiva enigmaticità o in conseguenza dell’occultamento doloso (come, ad esempio, nel caso della truffa), di mirate indagini da parte della Procura della Repubblica, può farsi coincidere l’inizio del decorso prescrizione con il rinvio a giudizio in sede penale (o con iniziative comunque ultimative della fase di indagine). Laddove, invece, gli elementi di cui l’ente dispone, o sia potenzialmente in grado di disporre, siano sufficienti per orientarsi circa l’eventuale esistenza di un vulnus alla sua integrità patrimoniale prima che il quadro penale sia definito, le indagini ai fini dell’accertamento del reato devono ritenersi estranee alla prescrizione erariale e alla individuazione del momento in cui può ravvisarsene l’esordio”* (sent. n. 263/2022 cit.).

In definitiva, se il dato di cui già si dispone consente di acquisire,

anche previo esercizio delle facoltà di controllo, elementi di conoscenza di eventuali ipotesi di responsabilità, deve conseguentemente ritenersi che sussistano le condizioni perché possa esercitarsi il diritto al risarcimento erariale e, con esso, far decorre la prescrizione quinquennale.

IV. Alla luce delle sopra esposte considerazioni, non essendovi contestazione sulla tempestiva presentazione del rendiconto per gli esercizi presi in considerazione dalla citazione, si deve coerentemente ritenere che la notifica dell'invito a dedurre nei confronti del Sabatini, quale primo atto interruttivo del decorso prescrizione - intervenuta in data 23 settembre 2019- sia avvenuta oltre il termine previsto di cinque anni. In conclusione, l'appello deve essere accolto in punto di prescrizione, con conseguente assorbimento di ogni altro profilo di contestazione concernente il merito della sentenza impugnata. Quanto alle spese, stante l'esito del giudizio, se ne deve disporre l'integrale compensazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 31, comma 3, c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, accoglie l'appello e, per l'effetto, dichiara prescritta l'azione erariale.

Dispone la compensazione delle spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 7 aprile

2022.

L'Estensore

Il Presidente

(Ilaria Annamaria Chesta)

(Rita Loreto)

F.TA DIGITALMENTE

F.TA DIGITALMENTE

Depositata in Segreteria il 15 LUGLIO 2022

P. Il Dirigente

(dott.ssa Luciana Troccoli)

F.TA DIGITALMENTE

Il Funzionario Amministrativo
dott.ssa Manuela Asole