



REPUBBLICA ITALIANA

46/024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Aurelio LAINO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere relatore
Giuseppina MIGNEMI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel ricorso in appello in materia di responsabilità iscritto al **n. 60135** del registro di segreteria;

proposto da

DAVOLI Ciriaco (c.f. DVLCRC49A11G147N), nato ad Orune (NU) in data 11.01.1949, rappresentato e difeso, in forza di procura speciale allegata all'atto di appello, dagli Avv.ti Giulio Steri (c.f. STRGLI54P02B354A) e Francesco Cocco Ortu (c.f. CCCFNC75C09B354F), anche disgiuntamente tra loro, con domicilio fisico eletto presso il loro studio posto in Via Boezio, n 92, in Roma, (pec: avvgiuliosteri@pec.it e avv.fcocco-ortu@pec.giuffre.it)

- appellante;

nei confronti di

- **PROCURA REGIONALE** della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna in persona del Procuratore regionale

- *appellato;*

- **PROCURA GENERALE** della Corte dei conti presso le Sezioni Centrali in persona del Procuratore Generale

-*appellato;*

per l'annullamento e/o la riforma

della sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna della Corte dei conti n. 114/2022, depositata il 29 aprile 2022 e notificata il 5 maggio 2022;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI, all'udienza pubblica del 26 gennaio 2024, con l'assistenza del segretario di udienza, Dott.ssa Maria Vittoria Zotta, il relatore Cons. Donatella Scandurra, l'Avv. Sergio Segneri, su delega degli Avv.ti Giulio Steri e Francesco Cocco Ortu per l'istante e il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del V.P.G., Cons. Antongiulio Martina;

Svolgimento del processo

Con sentenza n. 114/2022 la Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, respinta l'eccezione di prescrizione, accoglieva parzialmente la domanda attorea e condannava, a titolo di dolo, Ciriaco Davoli al pagamento in favore della Regione Sardegna della somma di € 703.239,19, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio per utilizzo dei fondi della Regione destinati al funzionamento del Gruppo consiliare "Rifondazione Comunista" (che a partire da maggio 2007 ha assunto la nuova denominazione di "Gruppo Rifondazione Comunista - Sinistra Europea"), di cui Davoli era Consigliere con funzioni di

Amministratore/Tesoriere, nell'arco temporale tra il 2004 e il 2009 (congiuntamente con altro Consigliere fino al 14 maggio 2007 e, in via esclusiva, per il restante periodo).

Dall'importo iniziale, indicato nell'atto di citazione, pari ad € 892.818,02, corrispondente alle seguenti tre voci di danno:

- € 501.149,48 per novantasette uscite risultate prive di giustificazione;
- € 50.005,10 per uscite prive di giustificazione e per le quali, in assenza delle relative copie degli assegni, non è stato possibile risalire al beneficiario e alla natura della spesa effettuata;
- € 341.663,44 per sessantasei uscite, di cui 38 riferite ad assegni per complessivi € 61.991,99, per i quali, in assenza delle relative copie, non è stato possibile risalire al beneficiario e alla natura della spesa effettuata.

la sentenza di primo grado sottraeva:

- complessivi € 111.997,14 (pari alla somma di € 50.005,15 e di € 61.991,99, riferita ad uscite, per le quali non era stato possibile risalire al beneficiario e alla natura della spesa effettuata);
- ulteriori spese riconducibili alle attività del Gruppo per spese di cancelleria di uso comune (14 fatture per un importo complessivo di € 16.224,19), spese per materiale di consumo e assistenza tecnica per pc e stampanti (11 fatture per un importo complessivo di € 10.706,94) e spese per giornali e riviste (per € 5.402,00);
- spese per stampa di manifesti, opuscoli e locandine, documentate con 15 fatture intestate al Gruppo, per un importo

di € 13.160,89, ragionevolmente ridotto della metà (€ 6.580,45);

- € 19.334,06 in relazione alla somma già versata dal Davoli al Consiglio Regionale della Sardegna in sede penale.

Avverso la sentenza proponeva appello il Davoli, lamentando con distinti motivi di impugnativa: l'intervenuta prescrizione dell'azione erariale la sentenza di primo grado, anche con riferimento all'ordine di esibizione di documenti al Consiglio Regionale della Sardegna da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari, in data 6 novembre 2012; l'insussistenza del dolo; la violazione del diritto al c.d. "giusto processo"; la nullità dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione; l'inammissibilità delle produzioni documentali della Procura; l'erronea individuazione del soggetto leso; la carenza di un'idonea documentazione giustificativa; il contributo causale; il principio di vicinanza della prova; la connotazione soggettiva della condotta; la disciplina applicabile; la quantificazione del danno; il mancato esercizio del potere riduttivo. In via preliminare, chiedeva la sospensione del giudizio, in attesa della definizione del concomitante giudizio penale; nel merito, la riforma della sentenza di primo grado e, in subordine, la riduzione della condanna mediante ricorso al potere riduttivo.

La Procura Generale si costituiva in giudizio, contestando le posizioni contenute nell'atto d'appello e ribadendo la piena responsabilità dell'appellante in ordine ai fatti addebitatigli dalla pronuncia di prime cure, ritenuta meritevole di conferma. In relazione all'eccezione di prescrizione dell'azione, osservava che *"l'occultamento doloso del danno deve considerarsi in re ipsa, nell'illegittima ricomprensione nei rendiconti presentati dal Gruppo consiliare Rifondazione comunista, di importi oggetto di illecita*

appropriazione e/o erogati, in tutto o in parte, sine causa dal suddetto Gruppo consiliare”, ritenendo che il dies a quo è stato, correttamente, ancorato con la sentenza appellata “alla segnalazione di danno erariale effettuata dalla Guardia di finanza all’esito delle indagini espletate che hanno consentito il disvelamento dell’illecito nei suoi termini essenziali”. Nel merito, chiedeva il rigetto degli altri motivi di doglianza, perché infondati. Da ultimo, provvedeva al deposito in comunicazione della sentenza irrevocabile, per non interposta impugnazione, della Corte d’Appello di Cagliari n. 299 del 20.05.2022 di condanna del Davoli alla pena della reclusione di anni 2 per peculato e di intervenuta prescrizione per alcuni episodi di peculato al medesimo contestati.

Con successiva memoria, l’istante insisteva per l’accoglimento dell’appello, ribadendo, in particolare, la prescrizione dell’azione risarcitoria per fatti risalenti al periodo 2004-2009, rispetto alla data di notifica dell’invito a dedurre, a distanza di 10 anni dalla fine del mandato consiliare. Osservava che, in assenza di occultamento doloso - trattandosi di fatti che l’Ufficio di presidenza presso il Consiglio regionale della Sardegna era ben in grado di valutare, attraverso il controllo demandato al Collegio dei Questori, suo organo interno, - il termine di decorrenza della prescrizione andava individuato in relazione al momento di presentazione del rendiconto agli organi preposti a riceverlo, in base alla disciplina *ratione temporis* applicabile (vale a dire, la legge regionale n. 2/1996 e le deliberazioni dell’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Sardegna n. 34 del 6 febbraio 1990, n. 293 del 5 ottobre 1993, n. 131 del 21 maggio 1996 e n. 370 del 1° aprile 1999) e non dalla data di acquisizione delle verifiche compiute dalla Guardia di Finanza, come

ritenuto dal Giudice di prime cure.

All'odierna pubblica udienza le parti insistevano per l'accoglimento delle rispettive istanze.

Motivi della decisione

1. *In limine litis*, rileva il Collegio che l'atto di appello, articolato in 159 pagine, non è in linea con il canone di sinteticità imposto dal codice di rito (art. 5 del codice di giustizia contabile - c.g.c. - approvato con d.lgs. 26 ottobre 2016, n. 174).

L'obbligo (per il Giudice) e per le parti di redigere i propri atti in maniera chiara e sintetica costituisce espressione di un principio di economia e di elementare buon senso, onde evitare che gli scritti siano meramente ripetitivi o contraddittori, recanti affermazioni già rese, o che le parti incorrano, in presenza di ingiustificabili prolissità, in imprecisioni, come quelle contenute nella memoria difensiva, dove (a pag. 12), nel fare riferimento al "caso di specie", si riportano, in almeno tre passaggi, affermazioni relative a fattispecie ("*in assenza di dolo*"), riferite ad altro soggetto (tale "*Cappai*") o ancora riferimenti (impropri) all'esercizio del potere riduttivo e alla riduzione della condanna in primo grado a favore dell'istante, che, in realtà, si riferiscono ad altro giudizio (a carico di tale "*Capelli*") e di cui il Giudice di primo grado ha, viceversa, nel caso di specie, espressamente e testualmente escluso la configurabilità (pag. 43 della sentenza impugnata: "*Non può trovare accoglimento la richiesta della difesa di limitare l'ammontare del danno nell'esercizio del potere riduttivo, considerato che giurisprudenza costante di questa Corte ... esclude, nelle ipotesi di condotte contrassegnate dall'elemento psicologico del dolo, il ricorso all'esercizio del potere intestato al giudice contabile dall'art. 83, co. 1, R.D. n. 2440/1923 e art. 52, co. 2,*

R. D. n. 1214/1934”).

Altre gravissime imprecisioni sono riportate, altresì, nella memoria difensiva da ultimo depositata, laddove si afferma che il Davoli *“è stato condannato sul presupposto della sussistenza della colpa, con esclusione del dolo, neppure contestato in sede d’invito a dedurre e di citazione così come non è stato contestato neppure l’occultamento doloso. Sull’insussistenza del dolo e dell’occultamento doloso si è formato il giudicato interno, in assenza di gravame autonomo proposto da parte della Procura contabile”* (pag. 5 della memoria). Affermazioni queste, del tutto prive di fondamento (v. pag. 43 della sentenza gravata).

Sempre nella memoria difensiva (a pag. 11) viene erroneamente indicata quale data di notifica dell’invito a dedurre la data del 28 maggio 2020.

In disparte tali considerazioni, l’atto di appello è da ritenere, tuttavia, ammissibile, in quanto l’esposizione, sia pure estremamente articolata e laboriosa, e, in certi passaggi, assolutamente imprecisa, consente di rendere intellegibili le affermazioni di parte e il ragionamento seguito dal collegio difensivo.

2. In via pregiudiziale, l’appellante ha chiesto che venga disposta la sospensione del giudizio *“in attesa della definizione del giudizio penale pendente davanti al Tribunale di Sassari”*.

La Procura Generale nel rassegnare le proprie conclusioni ha dato atto che la vicenda penale si è oramai conclusa.

La stessa Procura ha riferito, infatti, che con sentenza n. 299 del 22.03 – 20.05.2022, divenuta irrevocabile per non interposta impugnazione, la Corte d’Appello di Cagliari ha dichiarato non doversi procedere nei

confronti di Davoli in ordine ai reati ascrittigli, limitatamente a quelli commessi fino al 22 marzo 2009, perché estinti per prescrizione, e “*in considerazione dell'accordo delle parti e della connessa rinuncia agli altri motivi d'impugnazione da parte dell'imputato*”, ha ridotto la condanna a due anni di reclusione, unitamente all'interdizione dai pubblici uffici per la durata di due anni per le restanti fattispecie di reato.

La richiesta di sospensione è da intendersi, in questi, termini, superata.

3. La questione all'esame attiene l'utilizzo dei fondi della Regione Sardegna destinati al funzionamento dei Gruppi consiliari regionali.

La sentenza di primo grado ha condannato l'odierno appellante, all'epoca dei fatti, amministratore/tesoriere del Gruppo consiliare “Rifondazione Comunista” (poi ridenominato “Gruppo Rifondazione Comunista - Sinistra Europea” a partire da maggio 2007) presso il Consiglio Regionale della Sardegna, in relazione alle somme da questi prelevate e utilizzate a valere sui fondi regionali nel lasso di tempo compreso tra il 2004 e il 2009.

L'istante lamenta l'intervenuta prescrizione dell'azione erariale, ritenendo, anche sulla base di un orientamento giurisprudenziale che si starebbe affermando nella giurisprudenza delle Sezioni di appello della Corte dei conti, che il *dies a quo* della prescrizione, andrebbe individuato nel momento di presentazione del rendiconto annuale agli organi preposti a riceverlo.

La sentenza di primo grado ha, viceversa, ritenuto che il *dies a quo* per la decorrenza della prescrizione dovesse essere individuato nel momento in cui la Procura contabile ha ricevuto (in data 25 maggio 2015) la segnalazione di danno erariale effettuata dalla Guardia di finanza all'esito

delle indagini, in quanto i presupposti per far valere il diritto di credito risarcitorio, in applicazione della regola ordinaria stabilita dall'art. 2935 del cod. civ., si sarebbero concretizzati esclusivamente a seguito dell'obiettiva conoscibilità delle fattispecie illecite e del conseguente pregiudizio erariale, con il disvelamento dell'illecito nei suoi termini essenziali.

Il motivo di appello è fondato.

Contrariamente a quanto statuito dai Giudici di prime cure, ritiene il Collegio che il termine iniziale di decorrenza della prescrizione vada individuato nella data di presentazione del rendiconto annuale.

Sul punto occorre, tuttavia, fare qualche precisazione.

In via di principio, vanno distinte le ipotesi in cui il soggetto, chiamato a rispondere dell'indebita percezione di fondi destinati al funzionamento di un gruppo consiliare, abbia (regolarmente) depositato il rendiconto annuale o abbia (correttamente) adempiuto agli obblighi di rendicontazione *pro tempore* vigenti e proporzionati alla carica dallo stesso rivestita, da quelle in cui non abbia affatto presentato il rendiconto o la documentazione richiesta, rendendo del tutto non conoscibile tanto l'operato del Gruppo, quanto il suo.

È, difatti, innegabile che soltanto la mancata presentazione del rendiconto annuale agli organi deputati al controllo di legittimità (che nel caso di specie e nell'ordine erano da individuare nei Questori, nell'Ufficio di Presidenza e nel Consiglio Regionale) integra una causa legale di impedimento alla conoscibilità di eventuali danni connessi all'indebito utilizzo delle spese di funzionamento da parte dei singoli consiglieri regionali e del gruppo di appartenenza.

Considerato che nel caso di specie non vi è stata alcuna contestazione sulla (in)tempestività o sulla mancata presentazione del rendiconto per gli esercizi presi in considerazione, occorre verificare, ai fini della decorrenza della prescrizione, il momento della conoscibilità del danno.

Ai fini dell'individuazione del *dies a quo* della prescrizione, vanno, dunque, distinte le ipotesi in cui occorre fare riferimento alla "conoscibilità obiettiva" dello stesso, riferite ai casi in cui difetti l'occultamento doloso del danno o al soggetto sia addebitabile un comportamento (gravemente, per la parte che qui interessa) colposo, da quelle in cui si deve, invece, fare riferimento alla "conoscenza effettiva" del danno, contraddistinte dall'accertamento doloso della condotta.

Il legislatore, con l'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha voluto ribadire il principio della decorrenza del termine prescrizione dal momento della "conoscibilità obiettiva" del danno, restando salvo il principio della conoscenza effettiva solo in caso di occultamento doloso.

Nelle ipotesi in cui non vi sia stato occultamento doloso del danno – come nel caso in esame – si deve, dunque, fare riferimento alla "conoscibilità oggettiva" del danno, vale a dire, al momento in cui l'ente danneggiato ha avuto conoscenza del depauperamento patrimoniale o avrebbe potuto averne se avesse esercitato le proprie competenze con la dovuta diligenza.

"Conoscibilità oggettiva" del danno, che, nella vicenda che ne occupa, riferita, peraltro, ad attività soggette a rendicontazione, coincide con il momento in cui il diritto al risarcimento poteva essere fatto valere, vale a dire, con il momento della presentazione del rendiconto all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale.

In Sardegna, all'epoca dei fatti, la materia dei fondi erogati ai Gruppi

consiliari era disciplinata dalla legge regionale 7 aprile 1966, n. 2 e successive modificazioni. Detta normativa demandava all'Ufficio di Presidenza l'incombenza di determinare i modi ed i termini della resa del conto finale e di utilizzazione del contributo, da parte di ciascun Gruppo.

I finanziamenti venivano erogati dal Consiglio Regionale della Sardegna, in favore dei Gruppi consiliari di appartenenza, ai sensi della legge regionale nonché delle pertinenti deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del medesimo Consiglio Regionale (n. 34 del 6 febbraio 1990, n. 293 del 5 ottobre 1993, n. 131 del 21 maggio 1996 e n. 370 del 1° aprile 1999).

In particolare, la delibera n. 293/1993, prevedeva il deposito annuale da parte di ciascun gruppo consiliare del rendiconto relativo all'utilizzazione dei contributi ricevuti dal Consiglio nel corso dell'esercizio precedente (art. 1, comma 1). Prevedeva inoltre che il rendiconto fosse costituito da una situazione finanziaria e da una relazione illustrativa (art. 1, comma 2) da sottoporre al controllo di regolarità da parte del "Collegio dei Questori" entro il mese di marzo di ogni anno con il compito di controllarne la regolarità e di riferirne all'Ufficio di presidenza (art. 1, comma 4). Disponeva altresì 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, l'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).

Il dettaglio delle spese, distinte per tipologie ammissibili in base alle finalità istituzionali del Gruppo consiliare, rispondeva a precise esigenze

informative e valutative sull'eventuale utilizzo improprio dei fondi erogati. Tali elementi, contrariamente a quanto sostenuto dai Giudici di prime cure, non possono non assumere rilievo anche ai fini dell'esordio del termine prescrizionale.

Il fatto che non fosse richiesta, in base al sistema di rendicontazione all'epoca vigente, la documentazione delle spese (art. 1, comma 3, della delibera n. 293/1993), non costituiva una causa legale di impedimento o, comunque, di esclusione dell'oggettiva conoscibilità dei fatti dannosi, ben potendo l'Ufficio di presidenza presso il Consiglio regionale della Sardegna valutare – anche attraverso il controllo espressamente attribuito al Collegio dei Questori, suo organo interno – la rispondenza dell'attività di gestione dei fondi assegnati alle finalità istituzionali del singolo Gruppo consiliare.

Per le considerazioni sin qui esposte, si deve ritenere che la notifica dell'invito a dedurre, quale primo atto interruttivo del decorso prescrizionale, intervenuta a febbraio 2020, sia avvenuta oltre il termine previsto di cinque anni dalla data di presentazione dei rendiconti annuali presi in esame per il periodo di tempo che va dal 2004 al 2009.

Ogni altra censura di merito può ritenersi assorbita, dando ingresso prioritario, per motivi di economia processuale, alla ragione più liquida della decisione, da individuarsi, per le considerazioni sin qui esposte, nell'accoglimento del motivo di gravame riguardante la prescrizione dell'azione pubblicistica risarcitoria.

In conclusione, ritiene il Collegio che l'appello sia fondato e che vada dichiarata, in riforma della sentenza gravata, l'intervenuta prescrizione dell'azione erariale.

4. In ragione della suddetta statuizione, attinente a questione

preliminare di merito, ai sensi dell'art. 31, comma 3, C.G.C., sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Prima Sezione giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, accoglie l'appello proposto da **DAVOLI Ciriaco**, iscritto al n. **60135** del ruolo generale, e, per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, dichiara prescritta l'azione erariale.

Spese interamente compensate, ai sensi dell'art. 31, comma 3, C.G.C.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così disposto in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 26 gennaio 2024.

IL CONSIGLIERE RELATORE

f.to Donatella SCANDURRA

IL PRESIDENTE

f.to Massimo LASALVIA

Depositata in Segreteria il **20/02/2024**

IL DIRIGENTE

f.to Massimo BIAGI