

Sent. n. 914/2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai seguenti magistrati:

Ivan	DE MUSSO	Presidente Rel.
P. M. Adriana	LA CAVA	Consigliere
Giuseppina	MAIO	Consigliere

SENTENZA

Sul giudizio promosso con atto di citazione del 16 aprile 2013 e iscritto al n. 72975 del registro di segreteria nei confronti del dott. Luigi Lusi, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Prof. Guido Romanelli, Luca Petrucci e Renato Archidiacono ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, via Pacuvio n. 34;

uditi, all'udienza pubblica odierna del 28.11.2013, con l'assistenza del segretario di udienza dott.ssa Ernestina Barbone, il relatore Pres. Ivan De Musso, il Procuratore regionale dott. Angelo Raffaele De Dominicis, e gli Avv.ti Guido Romanelli, Renato Archidiacono e Luca Petrucci per l'istante dott. Luigi Lusi;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il dott. Luigi Lusi è stato citato in giudizio dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei conti per

rispondere del danno erariale di euro 22.810.200,00 per illecita gestione, in qualità di tesoriere, dei fondi ricevuti dal partito politico "Democrazia è Libertà-La Margherita" a titolo di rimborso per le spese elettorali dei partiti politici (l.n. 515/1993 e s.m.i.).

Con istanza del 17.05.2013 il medesimo dott. Luigi Lusi, non contestando la propria responsabilità amministrativa "nei limiti, ai sensi e per gli effetti del primo comma dell'art. 11 della legge 10 dicembre 1993 n. 515", chiedeva che questa Sezione disponesse "l'acquisizione in favore del Pubblico Erario e, per esso, del Ministero dell'Economia, ad integrale copertura sia dell'importo complessivo del danno al medesimo contestato, sia della rivalutazione ed interessi sia delle spese del presente giudizio sia dell'eventuale risarcimento dei danni subiti dalle Pubbliche finanze e/o da terzi, il tutto ridotto della somma di euro 6.254.424,57, già versata per imposte, tasse e tributi di competenza delle società TTT srl in liquidazione e Paradiso Immobiliare srl (titolari di tutti i beni mobili e dei diritti reali sugli immobili analiticamente indicati a pagg. 24 e 25 della istanza) ai diversi Enti dello Stato."

Contestualmente il Lusi chiedeva che il Giudice adito disponesse che tutti i debiti residui di TTT s.r.l. in liquidazione e Paradiso Immobiliare s.r.l. venissero onorati utilizzando le liquidità giacenti presso i conti correnti intestati alle predette società e per la restante parte mediante utilizzo, fino alla concorrenza dei predetti debiti, dei valori attivi delle posizioni relative ai rapporti intestati a "Luigi Lusi" presso Allianz Bank s.p.a..

In conseguenza del ristoro del danno erariale derivante dagli adempimenti sopra specificati sarebbero venuti meno, secondo il convenuto, le ragioni di contrasto tra le parti per cui al Giudice veniva chiesto di pronunciarsi sulla definitiva cessazione della materia del contendere in ordine al giudizio n. 72975 instaurato dinanzi a questa Sezione.

In data 04.06.2013 il Procuratore regionale dott. A.R. De Dominicis depositava memoria del seguente tenore: <<L'Ufficio di Procura Regionale, ad evitare che, "de futuro", ancora prima dell'udienza di discussione nel merito della causa, si enunci ingiustamente la cessazione della materia del contendere; nell'evidenziare che in relazione al presunto pagamento della somma di euro 6.254.424,57, le verifiche sono ancora in corso, non ritiene accoglibile la proposta di pagamento consensuale, ex art. 186 bis c.p.c., siccome l'illecito perpetrato non si presta ad essere materia di accordo processuale, considerata l'indisponibilità dell'azione pubblica risarcitoria, tendente non solo alla restituzione integrale delle somme illecitamente sottratte ma anche all'accertamento della verità ed ad ogni altra affermazione riparatoria o di indole monitoria; ed, inoltre, l'istanza di pagamento di somme non contestate si manifesta essere in contraddizione con l'azione cautelare ante causam e con il suo carattere autonomo ed irretrattabile sul piano processuale;>>

All'udienza del 06.06.2013 interveniva nel giudizio ex art. 105 c.p.c. l'Associazione "Democrazia è Libertà-La Margherita" in liquidazione, in persona del dott. Roberto Montesi nella qualità di Presidente del Collegio dei Liquidatori, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Simone Grassi e Maurizio

Morganti il quale ultimo, riservandosi di presentare una memoria per l'udienza fissata per la discussione del merito della causa, si costituiva con memoria formale aderendo (nel proprio intervento orale) alla richiesta del Procuratore regionale di diniego di accoglimento dell'istanza del dott. Luigi Lusi. Come aveva anticipato, l'Avv. Morganti, dopo la chiusura della discussione sull'istanza ex art. 186-bis c.p.c. e nelle more della pubblicazione dell'ordinanza n. 173 del 12.06.2013 con la quale l'istanza ex art. 186-bis c.p.c. veniva accolta (anzi lo stesso giorno del suo deposito, appunto il 12.06.2013) depositava memoria nella quale rivendicava al movimento politico da lui assistito la titolarità alla restituzione delle somme sottratte dal Lusi contestando la giurisdizione del giudice adito.

In data 23.10.2013 il Mef ha fatto pervenire una nota, con allegato carteggio intervenuto con l'Avvocatura Generale dello Stato, in ordine alle modalità giuridicamente più opportune per portare ad esecuzione la citata ordinanza n. 173/2013. In data 04.11.2013 la difesa del Lusi ha fatto pervenire al Mef – e per conoscenza anche alla Procura e alla Sezione – una nota nella quale propone modalità di esecuzione dell'ordinanza in questione diverse da quelle profilate dal Dicastero dell'Economia. A sua volta il Mef ha trasmesso una nuova nota datata 15.11.2013 nella quale conferma le difficoltà di esecuzione dell'ordinanza riservandosi di tenere informata la Sezione degli ulteriori sviluppi della questione ed un'altra del 22.11.2013 in cui comunica l'impossibilità di addivenire ad un accordo chiedendo se debba ritenersi conclusa l'attività di recupero espressamente demandatagli dall'organo giudicante.

In data 08.11.2013 l'Associazione "Democrazia è Libertà-La Margherita" ha depositato memoria nella quale ha ribadito sostanzialmente il contenuto della precedente memoria del 12.06.2013 contestando la giurisdizione della Corte dei conti e chiedendo il rigetto della domanda attrice e le richieste del convenuto Lusi.

Sempre in data 08.11.2013 il Procuratore regionale, con una prima memoria, ritenuta "manifestamente fuorviante ed inconsistente la proposta transattiva del Lusi, la quale deve ritenersi respinta anche dalla nota del Dipartimento del Tesoro, Direzione VII, Ufficio I, n. 163056", ha chiesto che la Sezione adita, sul presupposto della natura confessoria (ex art. 2733 c.c.) delle dichiarazioni fatte dal Lusi in ordine alla sua diretta ed esclusiva responsabilità circa le sottrazioni di denaro pubblico – destinato per legge ad attività funzionali alla politica del partito "La Margherita"- "pronunci piena ed integrale condanna del Sen. Luigi Lusi".

Con una seconda articolata memoria in pari data, il Procuratore regionale, con dovizia di riferimenti giurisprudenziali e dottrinali, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 75, 81, 3, secondo comma e 49 della Costituzione, nonché in relazione alla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di leggi-provvedimento, della normativa – specificatamente indicata a pag. 57 dello scritto – che, a partire dalla l.n. 2/1997 fino alla recente l.n. 96/2012, ha concesso, sotto varie forme, contributi pubblici ai partiti o movimenti politici.

Il contenuto della memoria e le motivazioni della richiesta di valutazione della non manifesta infondatezza e della rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata possono così sintetizzarsi:

Il contrasto con l'art. 75 Cost. – secondo il Procuratore regionale - <<... va evocato per lamentare la violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata mediante referendum, quale massima espressione della sovranità popolare, ai sensi dell'art. 1 della Cost., quale significativa ed ineludibile manifestazione di democrazia diretta. Con il referendum del 18 e 19 aprile 1993 il corpo elettorale ebbe ad affermare l'inequivoca volontà di negare i contributi statali ai partiti politici, in qualsiasi modo e sotto qualsiasi forma concessi ed erogati. Le disposizioni posteriori, che hanno introdotto il rimborso elettorale al posto del finanziamento pubblico, sono da ritenersi apertamente elusive e manipolative del risultato referendario dell'aprile 1993>>.

Quanto alla violazione dell'art. 81 Cost. si sottolinea nella memoria come <<...la predetta disposizione, anche nella nuova versione riformata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, deve ritenersi violata, perché tanto il principio del pareggio di cassa, introdotto nel 1997 con la legge n. 59, quanto il patto di stabilità esterno (Maastricht), appaiono ostili al mantenimento di spese automatiche, estese a più esercizi, ove le stesse non si mostrino giustificate da esigenze di straordinarietà ed urgenza. Invero, le spese destinate ai rimborsi elettorali, già prive di giustificazione dopo il secondo anno, post celebrazione elettorale, devono ritenersi affette da nullità assoluta per inesistenza del titolo giuridico e, nel caso di mancata

rappresentanza elettorale, addirittura per inesistenza fisica del soggetto legittimato al beneficio economico...L'inibizione della manovra finanziaria di bilancio e le ulteriori condizioni fissate dall'ultimo capoverso del novellato articolo 81 appaiono, dunque, ostative all'adozioni di decisioni di spesa ultrannuali ove le stesse non siano specificatamente approvate nell'esercizio cui si riferiscono...per cui il nuovo sistema di bilancio, dopo la riforma dell'articolo 81 Costit., sembra rifiutare, in via definitiva, i meccanismi pluriennali di spesa, ivi compresa quella dei c.d. "rimborsi" elettorali.>>

Quanto al contrasto con gli artt. 3 e 49 Cost., strettamente correlati in ordine all'obbligo del rispetto della *par condicio* tra i partiti o movimenti politici e dei cittadini che vi partecipano, i trasferimenti erariali *costituiscono* <<...uno strumento di discriminazione tra gli stessi partiti, perché la posizione di vantaggio di alcuni di essi veniva, dopo il primo anno, consolidata nel tempo, anche grazie alla maggiore contribuzione pubblica; mentre i destinatari di erogazioni inferiori ne subivano un corrispondente svantaggio, con riflessi sulla loro organizzazione e con materiale alterazione del gioco democratico. Da qui la violazione della *par condicio* tra i partiti e, per essi, tra i cittadini!>>

Quanto, infine, <<alla violazione dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità delle leggi-provvedimento e dei limiti di diritto oggettivo stabiliti per la loro ammissibilità...>>, leggi-provvedimento nella cui definizione rientrano le norme che riconoscono ai partiti o movimenti politici i rimborsi elettorali,

<<...non può non segnalarsi che la l.n. 51 del 2006, nel violare il principio di economicità o buon andamento finanziario (art. 81 Cost.) ha disposto il raddoppio della contribuzione pubblica per tre anni, a partire dal 2008, violando i valori di giustizia sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.), il principio di disciplina ed onore nell'esercizio delle funzioni pubbliche (art. 54 Cost.) e di preordinazione della sovranità popolare agli interessi di parte (art. 1 Cost.)>>. Inoltre <<La differenziazione degli importi dei rimborsi dopo il primo anno dalla celebrazione elettorale si configura, allora, arbitraria e discriminatoria perché consolida la posizione di vantaggio solo di quei partiti che hanno raggiunto la maggioranza politico-parlamentare>>. E' di tutta evidenza, pertanto, conclude la memoria del Procuratore regionale, l'arbitrarietà e la non ragionevolezza delle norme delle leggi-provvedimento che riconoscono ai partiti o movimenti politici contributi pubblici.

In data 25.11.2013 al collegio di difesa dell'interveniente Associazione politica si è aggiunto il Prof. Avv. Fabio Cintioli che ha depositato la relativa procura ad litem.

In data 27.11.2013 la stessa Associazione politica ha depositato copia del regolamento preventivo di giurisdizione, ex art. 41, comma 1, c.p.c., proposto alle Sezioni unite della Corte di cassazione con il quale ha chiesto che le stesse affermino la giurisdizione ordinaria in ordine alla controversia proposta nei confronti dell'Avv. Luigi Lusi dal Procuratore regionale della Corte dei conti per il Lazio, relativa al presente giudizio;

All'udienza odierna il Collegio – dopo aver ascoltato le parti - con ordinanza adottata in Camera di Consiglio, e letta seduta stante, ha dichiarato in via pregiudiziale la non ammissibilità dell'intervento dell'Associazione "Democrazia è Libertà-La Margherita" in liquidazione e la conseguente manifesta inammissibilità (ai sensi dell'art. 367, comma 1 c.p.c.) dell'istanza per regolamento di giurisdizione notificata alle parti il 25.11.2013 – disponendone l'estromissione dal giudizio - atteso che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, nel processo contabile l'intervento volontario è ammesso solo se "adesivo dipendente", cioè ad adiuvandum delle ragioni giuridiche sulle quali si fonda la domanda di risarcimento del danno erariale della Procura regionale. Nella specie, invece, l'Associazione politica interveniente ha rivendicato una propria e autonoma pretesa creditoria nei confronti del dott. Luigi Lusi opponendosi a quella formulata dalla parte pubblica attrice, e contestando in radice sia la titolarità del diritto al risarcimento del danno da parte dello Stato sia la giurisdizione della Corte dei conti.

Nella discussione sul merito, il Procuratore regionale ha preliminarmente illustrato la questione di legittimità costituzionale sollevata con la memoria depositata in data 08.11.2013 soffermandosi sul valore delle norme costituzionali che si assumono violate e aggiungendo, in punto di rilevanza, come questa si fondi sull'operatività dell'art. 111 Cost. con particolare riferimento all'unitarietà della funzione giurisdizionale che, nella fattispecie, assume un ruolo decisivo atteso che le responsabilità del dott. Luigi Lusi sono oggetto di valutazione, oltre che del giudice contabile - che in materia

di danno erariale, quale è quello generato dal comportamento del convenuto, ha piena giurisdizione – anche da parte del giudice penale e civile. Nel merito, ha confermato il contenuto della memoria depositata in data 08.11.2013 chiedendo la condanna del convenuto al risarcimento del danno nella misura di euro 22.810.200,00.

La difesa del dott. Luigi Lusi, dopo aver aderito alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Procuratore regionale, ha conclusivamente chiesto che l'addebito del proprio assistito sia limitato alla somma già individuata dall'ordinanza n. 173/2013, adottata ai sensi dell'art. 186-bis c.p.c., pari ad euro 16.555.776,00, riconoscendo la responsabilità del medesimo per le ragioni giuridiche poste a fondamento dell'atto di citazione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1 - Il Collegio rileva, in via preliminare, come nel caso di specie la giurisdizione della Corte dei conti trovi il suo presupposto legittimante nella natura pubblica delle somme erogate a titolo di rimborso delle spese elettorali all'Associazione politica "Democrazia è Libertà-La Margherita" e nelle funzioni esercitate dal dott. Luigi Lusi in qualità di tesoriere della stessa Associazione.

Sussiste, infatti, una "connessione funzionale" impressa dalla legge tra il rimborso delle spese sostenute dai partiti e dai movimenti politici in occasione delle competizioni elettorali e la provvista patrimoniale di cui godono i partiti stessi. Non è condivisibile la tesi secondo la quale la natura di associazione privata del partito o movimento politico farebbe perdere ai rimborsi erogati dallo Stato la natura pubblica degli stessi una volta entrati

nel loro patrimonio. La legge, infatti, ha previsto come unica legittimazione al diritto al rimborso la correlazione fra spese sostenute e spese riconosciute, rimborso avente come unica giustificazione, sia in entrata che in uscita, la destinazione alla copertura delle spese sostenute per le campagne elettorali dei partiti che, ai sensi dell'art. 49 Cost., sono associazioni non riconosciute al servizio dello Stato-comunità. Nel momento in cui, attraverso il rimborso, si verifica un passaggio di denaro dallo Stato ai partiti la sua destinazione rimane la stessa, quella di una provvista legale al sostenimento delle spese elettorali. Le somme che escono dal bilancio del partito per sostenere le spese elettorali tornano ad avere, dopo il rimborso, la stessa finalità, hanno cioè una destinazione pubblicitica vincolata. Non mutano la loro natura pubblica in quella privata solo perché tale è la natura giuridica del partito (come detto, associazione non riconosciuta secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale) e non si confondono con le altre entrate proprie che il partito può acquisire, nei limiti di legge, dovendo esse, le une e le altre, costituire poste separate del bilancio. Peraltro, anche se contabilmente fossero confuse nel patrimonio del partito resterebbero quantitativamente individuabili e separabili perché erogate con atti formali dei Presidenti di Camera e Senato con scadenze prefissate.

Il controllo che la legge demanda alla Corte dei conti (l.n. 515/93, art. 12) sulle spese elettorali e il controllo che lo stesso Parlamento svolge (ora attraverso la speciale Commissione istituita dall'art. 9 della l.n. 96/2012) prova come il bilancio dei partiti e dei movimenti politici sia un bilancio di rilevanza pubblicitica e come le spese sostenute possano essere ritenute

legittime solo se ad esse sia stata data la destinazione voluta dalla legge. Tali caratteri escludono che le somme erogate dallo Stato, una volta entrate nel bilancio dei partiti, possano costituire patrimonio indistinto del partito stesso i cui rappresentanti possano disporne liberamente, per una finalità non rientrante nei compiti istituzionali ad essi affidati.

Nell'ambito del singolo partito, il soggetto preposto al maneggio o comunque che abbia la disponibilità o adotti atti di spesa di somme erogate dallo Stato assume uno specifico incarico, o compie atti, di rilevanza pubblica in rappresentanza del partito politico che, pur rivestendo natura privata, è inserito nel rapporto di servizio pubblico affidatogli dalla Costituzione (art. 49).

La Corte costituzionale, del resto, ha chiarito quale sia il ruolo dei partiti politici che l'art. 49 Cost. attribuisce loro, e cioè *"la funzione di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale e non specifici poteri di carattere costituzionale; al riguardo è decisivo rilevare, è scritto nella sentenza n. 79/2006, che i partiti politici sono garantiti dalla Carta costituzionale – nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi – quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati; diritto di associazione al quale si ricollega la garanzia del pluralismo; le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la presentazione di alternative elettorali e la selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente*

riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.; ...quindi i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato..."

Gli atti di disposizione di denaro pubblico – quale è quello trasferito dallo Stato ai partiti con le modalità previste dalla legge – devono pertanto essere giustificati dall'impiego in quelle finalità istituzionali (pubbliche funzioni, ex art. 49 Cost. e leggi ordinarie) per le quali è stato erogato, che comportano, inoltre, l'obbligo di rendicontazione ed, eventualmente, una responsabilità amministrativo-contabile la cui valutazione spetta alla giurisdizione della Corte dei conti.

Come giustamente sostenuto anche dal Procuratore regionale nella sua memoria dell' 8 novembre 2013, <<...i fondi destinati alle spese elettorali e ai contributi in favore dei partiti e dei movimenti politici sono vincolati al fine di destinazione per i quali soltanto risultano erogati. Infatti, i fondi pubblici, essendo incisi dal vincolo di destinazione, non possono seguire percorsi differenti da quelli per i quali vennero concessi, erogati e distribuiti. Essi erano e restano risorse pubbliche, anche quando confluiscono nel "patrimonio" dei partiti; pertanto, la loro mancata utilizzazione, a causa di eventuali esuberi o per sovrabbondanza dei trasferimenti, obbliga gli amministratori a devolverli all'Autorità di Governo (Ministro-Prefetto) che ha il dovere di destinarli a scopi analoghi o

compatibili. Il fondo economico patrimoniale dei partiti non è di esclusiva proprietà dei partiti e dei loro iscritti, ma, per la quota di trasferimento erariale, appartiene allo Stato che deve curarne, oltre all'erogazione, il controllo e l'eventuale gestione residuale... Conseguentemente il patrimonio dei partiti è giuridicamente autonomo e separato rispetto ai propri iscritti e, proprio per questo, vincolato nel fine previsto dalla legge...>> Il carattere pubblico e vincolato dei trasferimenti erariali emerge, poi, chiaro e inequivoco – conclude il Procuratore regionale – nelle disposizioni (art. 2, secondo comma, art. 3, decimo, ventiduesimo e, soprattutto ventinovesimo, nonché art. 16, primo comma) introdotte da ultimo con la l.n. 96/2012.

Che il trasferimento di somme dallo Stato (attraverso i fondi stanziati per la Camera ed il Senato) al bilancio dei partiti non faccia perdere alle stesse la natura pubblica e la destinazione istituzionale è indirettamente confermato dalla Corte di cassazione (sent. n. 1352/1999), la quale, su un contenzioso nato dall'opposizione di una formazione politica all'esercizio dei poteri istruttori dello speciale Collegio di controllo della Corte dei conti (cfr., l.n. 515/1993, art. 12) finalizzati alla conoscenza ed alla acquisizione della prova (documentale) della copertura della passività rendicontata – cioè della fonte di finanziamento della parte di spesa elettorale non coperta dal finanziamento di terzi e conseguentemente sostenuta mediante ricorso a risorse finanziarie proprie tratte dal bilancio dello stesso partito – ha affermato il principio della non estensibilità alle risorse interne della formazione politica utilizzate a copertura delle spese elettorali del concetto di “fonti di finanziamento” quali disciplinate dalla l.n. 515/1993, con

conseguente esclusione, in sede di verifica della legittimità e regolarità del conto, della potestà del Collegio di controllo di chiedere prove documentali sull'entità della somma utilizzata e sulla sua regolarizzazione contabile, con ciò implicitamente affermando la legittimità del controllo sulle somme di provenienza pubblica in correlazione alla finalità per la quale sono riconosciute.

Che i rimborsi per le spese elettorali e i contributi pubblici di cofinanziamento erogati ai partiti o ai movimenti politici mantengano una specifica destinazione senza confondersi con le entrate "proprie" private degli stessi è palesemente confermato dallo stesso legislatore il quale, da ultimo con la l. 6 luglio 2012 n. 96, ha rafforzato le misure sanzionatorie, già previste dalla l.n. 515/1993, introducendo forti riduzioni dei rimborsi e dei contributi per il cofinanziamento con particolare riferimento alla presentazione del rendiconto annuale e dei relativi allegati (cfr., art. 9, commi 9-13). Le sanzioni previste non sono solo correlate al semplice formale inadempimento della presentazione degli atti dovuti, ma alla consequenziale impossibilità dell'attività di controllo da parte della specifica Commissione, istituita presso la Camera dei deputati, sull'uso che delle risorse pubbliche il partito abbia fatto. Ciò è confermato sia dal successivo comma 22, che fa "divieto ai partiti e ai movimenti politici di investire la propria liquidità derivante dalla disponibilità di risorse pubbliche in strumenti finanziari diversi dai titoli emessi da Stati membri dell'Unione europea", dimostrando una netta separazione e distinzione fra uso di entrate pubbliche e private, sia dal successivo comma 29 che, quale disposizione di

chiusura delle “misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici” che costituisce la rubrica del citato art. 9, esplicita in modo incontrovertibile quale sia l’utilizzo che gli stessi possono fare delle risorse pubbliche:”I rimborsi e i contributi di cui alla presente legge sono strettamente finalizzati all’attività politica, elettorale e ordinaria, dei partiti e dei movimenti politici.”

Dunque risorse pubbliche destinate a funzioni pubbliche: lo sviamento illecito dalla loro destinazione, unitamente agli effetti dannosi e alla responsabilità dei soggetti cui tale sviamento sia imputabile, non può che essere assoggettato alla valutazione dell’autorità giurisdizionale costituzionalmente deputata alla tutela del pubblico erario, appunto la Corte dei conti.

Tale conclusione si pone, peraltro, nel solco dell’orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione (SS.UU. n. 3367/2007, n. 4511/2006) secondo il quale, ai fini dell’individuazione del confine tra giurisdizione ordinaria e contabile, non si prende più in considerazione la qualità del soggetto (che può essere, al limite, una persona fisica, una società o un ente pubblico non economico), bensì la natura del danno e gli scopi perseguiti.

Con la sentenza n. 295 del 09.01.2013 il Supremo Collegio, a SS.UU., ha ribadito l’orientamento esposto, ravvisando la sussistenza del rapporto di servizio tra una società privata destinataria di fondi pubblici e la Pubblica Amministrazione erogante, ed individuando la giurisdizione contabile nel caso di danno erariale da dolosa appropriazione dei finanziamenti da parte

del suo amministratore.

Varie pronunce di questa Corte hanno ravvisato 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" (cfr., fra le tante, Corte dei conti, Sez. III App., n. 302/2013; Sez. Lazio n. 1058/2012).

Deve, pertanto, essere ribadito il principio secondo il quale le somme erogate ai partiti (gruppi o movimenti) politici per il rimborso delle spese elettorali hanno natura pubblica e sono destinate ad una finalità istituzionale vincolata, che non perdono per il solo fatto di accedere al bilancio di una associazione privata (quale è il partito), per cui la loro utilizzazione per uno scopo diverso da quello previsto dalla legge costituisce uno sviamento illegale generatore di responsabilità e di danno erariale la cui valutazione è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti.

2 - Affermata la giurisdizione della Corte dei conti in subiecta materia, il Collegio deve darsi carico della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Procuratore regionale nella memoria depositata in data 8 novembre 2013.

La Corte dei conti ha da tempo rilevato l'incoerenza della normativa, che si è succeduta nel tempo, concernente i contributi pubblici riconosciuti ed erogati ai partiti o movimenti politici. Incoerenza che si manifesta - così come evocato dal Procuratore regionale - sia come aperta violazione dell'art. 75 Cost., sia come violazione degli artt. 3 e 49 Cost., che come manifesta

irrazionalità nella (originaria) scelta di accordare il rimborso delle spese elettorali anche nel caso di anticipata conclusione della legislatura o di sopravvenuta cessazione del partito o movimento politico.

Nelle relazioni che la Corte ha inviato al Parlamento, fin dalla prima applicazione della l.n. 515/1993, a conclusione dell'attività di controllo prevista dall'art. 12 sui rendiconti delle spese elettorali sostenute dai partiti e movimenti politici, sono state formulate reiterate osservazioni critiche sia sulle lacune che sulla operatività e incongruenza della specifica disciplina. La Corte ha sempre auspicato modifiche correttive che riconducessero il riconoscimento del diritto e l'importo dei contributi pubblici ai partiti in limiti proporzionali all'effettiva spesa sostenuta dai vari gruppi e movimenti politici in occasione delle competizioni elettorali. In una delle più recenti relazioni – quella del novembre 2009 relativa alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 13-14 aprile 2008 - la Corte ha sottolineato come il sistema del "rimborso" previsto dal legislatore, oltre a rivelarsi un mascheramento per reintrodurre il finanziamento pubblico dei partiti che il referendum popolare dell'aprile 1993 aveva abolito, si era trasformato nel tempo in un irragionevole moltiplicatore del beneficio accordato senza alcun collegamento obiettivo con le spese effettivamente sostenute dai partiti (in particolare, l'art. 2, l.n. 156/2002 che ha elevato da Lire 4.000 a 5 euro per l'intera legislatura la misura del contributo calcolato per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati; l'art. 39-quaterdecies del d.l. n. 273/2005 che, modificando l'art. 1, comma 6, l.n. 157/1999, ha disposto l'erogazione del rimborso elettorale

anche nell'ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere), incidendo in maniera rilevante e irragionevole sulle casse dello Stato. Nei prospetti allegati alla citata relazione del 2009 i dati storico-numeriche riportati evidenziavano chiaramente le storture e l'irrazionalità delle scelte legislative assunte.

In questa sede giurisdizionale, le osservazioni (e le raccomandazioni) che la Corte dei conti ha formulato nello svolgimento della sua attività di controllo non possono che trovare conferma, anche sotto la prospettiva della violazione di norme costituzionali così come pregevolmente e dettagliatamente sostenuto nella sua memoria dal Procuratore regionale.

Perché la richiesta di rimessione alla Corte costituzionale formulata dal Procuratore regionale possa essere accolta non è però sufficiente la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, ma è necessaria anche la reale incidenza sul giudizio a quo di una eventuale pronuncia di accoglimento/annullamento da parte del Giudice delle leggi.

L'esame del Collegio deve, cioè, essere primariamente orientato a valutare la rilevanza che, ai fini del decidere, riveste la prospettata incostituzionalità delle norme in questione. Ora, nel caso di specie, l'obbligo restitutorio dei rimborsi elettorali, non discende direttamente dalla incostituzionalità o meno delle norme che ne hanno previsto l'erogazione, bensì dall'utilizzo diverso e distorto dalle finalità cui erano dirette (in disparte la dubbia costituzionalità delle norme sotto gli altri e più generali versanti dianzi evidenziati). Trattasi, cioè, di spese del tutto inconferenti con le finalità pubbliche delle stesse norme e rispetto alle quali il giudizio di spese inutili e illegittime, e quindi di

danno erariale, permane pur prescindendo dal sindacato di costituzionalità delle stesse norme.

A ciò aggiungasi che, come è noto, fuori dalle ipotesi, aventi carattere di eccezionalità, in cui essa travolge tutti gli effetti degli atti compiuti in base alla norma illegittima, la dichiarazione di incostituzionalità comporta la caducazione dei soli effetti non definitivi e, nei rapporti ancora in corso di svolgimento, anche degli effetti successivi alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, restando quindi fermi quegli effetti anteriori che, pur essendo riconducibili allo stesso rapporto non ancora esaurito, abbiano definitivamente conseguito, in tutto o in parte, la loro funzione costitutiva, estintiva, modificativa o traslativa di situazioni giuridicamente rilevanti. L'efficacia retroattiva della sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di norma di legge non si estende ai rapporti esauriti, ossia a quei rapporti che, sorti precedentemente alla pronuncia della Corte costituzionale, abbiano dato luogo a situazioni giuridiche irreversibili.

"Le pronunce di accoglimento della Corte Costituzionale hanno effetto retroattivo, inficiando fin dall'origine la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo il limite delle situazioni giuridiche consolidate per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza".

"La retroattività delle sentenze della Corte costituzionale, trova il suo

naturale limite nella intangibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici ormai esauriti in epoca precedente alla decisione della Giudice delle leggi (Cass. civ., sez. III, 28 luglio 1997 n. 7057)."

Il Collegio è dell'avviso che gli effetti di una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa sui contributi ai partiti politici non possa mutare i presupposti e le ragioni giuridiche da porre a base della pronuncia che è chiamato ad assumere nel presente giudizio. Infatti, ai sensi dell'art. 136 Cost. e art. 30, comma 3, l.n. 87/1953, la norma di legge dichiarata incostituzionale cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, con il risultato che la Sezione si troverebbe a decidere il giudizio in assenza di normativa giustificativa dell'erogazione dei contributi erogati alla Associazione politica "Democrazia è Libertà-La Margherita". L'effetto della caducazione della normativa legittimante il rimborso sarebbe l'interruzione delle erogazioni ai partiti successive alla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, ma sarebbero fatte salve le erogazioni già avvenute, riproducendo la stessa situazione sostanziale e processuale – definita dalla domanda attorea di restituzione di somme - sulla quale l'attuale giudicante è chiamato a decidere: che non è l'illegittima erogazione dei rimborsi pubblici ma l'uso che ne è stato fatto. In sostanza, la decisione di questo giudice sull'obbligo del convenuto di restituzione, nella misura quantificata dalla Procura regionale, delle somme dal medesimo illegittimamente distratte per fini impropri non dipende dalla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione di legittimità sollevata,

non essendo correlata alla caducazione della normativa sul rimborso/finanziamento dei partiti ma sull'illecita utilizzazione di contributi pubblici che tale natura manterrebbe anche dopo l'eventuale eliminazione dall'ordinamento giuridico del presupposto normativo della loro erogazione. Per i motivi esposti, pur condividendo l'ispirazione di fondo della sollevata questione di legittimità costituzionale, il Collegio ritiene assente il requisito della sua rilevanza che possa giustificare la rimessione alla Corte costituzionale.

3 - Sempre in via preliminare, ritiene il Collegio di analizzare la natura e l'operatività nell'ambito del giudizio contabile dell'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 186-bis del cod. proc. civ..

Nel giudizio civile costituiscono principi generalmente condivisi quelli secondo i quali: a) l'ordinanza di pagamento delle somme non contestate prevista dall'art. 186-bis non ha natura cautelare, ma semplicemente anticipatoria della pronuncia di merito (Trib. Milano, ord. 28.02.1994); b) l'ordinanza di condanna al pagamento di somme non contestate è, inoltre, un provvedimento endoprocessuale, privo di decisorietà in quanto revocabile e modificabile sia in corso di causa, da parte dello stesso giudice che lo ha emesso, sia in sentenza, da parte del giudice che decide la causa; c) detta ordinanza non è vincolante in ordine alla debenza delle somme delle quali viene ordinato il pagamento, poiché solo la sentenza che definisce il giudizio determina l'ammontare del debito (Cass. n. 11023/2005).

La non contestazione di somme quale presupposto per l'emissione dell'ordinanza di cui all'art. 186-bis, non si identifica con il concetto di

“ammissione” o “riconoscimento del diritto” e non è esclusa da una contestazione assolutamente generica o dalla mancata “presa di posizione” sui fatti allegati dall’avversario (Trib. Trani, ord. 30.09.1996).

Pertanto, secondo la giurisprudenza e la prevalente dottrina, la revoca (o la modifica) dell’ordinanza ex art. 186-bis c.p.c. è disponibile dallo stesso giudice che l’ha emessa, sia su istanza di parte che d’ufficio, sia in conseguenza di una rivalutazione degli elementi di fatto, sia a seguito della emersione di impedimenti di rito sollevati dal convenuto - ma con i limiti derivanti dal regime delle preclusioni - o rilevati d’ufficio.

Nel giudizio contabile - nel quale il predetto istituto giuridico può trovare ingresso in virtù del rinvio dinamico alle norme del processo civile contenuto nell’art. 26 del r.d. n. 1038/1933 - la non contestazione di somme dovute acquista sul piano probatorio una valenza più pregnante che nel processo civile, in stretta correlazione con il comportamento processuale tenuto dalla parte convenuta e con il contenuto delle sue ammissioni. Diversamente dal processo civile, nel processo contabile, in cui la non contestazione di somme coincide con il riconoscimento in tutto o in parte della richiesta risarcitoria del danno erariale formulata dalla Procura regionale nell’atto introduttivo del giudizio, l’ammissione della debenza di somme coincide con il riconoscimento della responsabilità erariale escludendo l’obbligo del giudice di valutare gli elementi probatori sulla condotta illecita del convenuto adottati dal Pubblico Ministero a sostegno della propria domanda risarcitoria. L’influenza sul sistema probatorio del giudizio contabile della non contestazione di somme, poi, è tanto più

determinante a seconda del contenuto delle affermazioni e delle ammissioni che accompagnano la manifestazione di volontà della parte che presenta l'istanza ex art. 186-bis cod. proc. civ..

Anche nel caso, sempre possibile, che il convenuto ritratti, prima che la causa passi in decisione, la precedente affermazione di non contestazione, inducendo il giudice a revocare l'ordinanza emessa ex art. 186-bis o, comunque, a rivalutare il merito del giudizio, il giudicante potrà sempre trarre elementi di convincimento per la propria decisione dal comportamento processuale del convenuto e dal tenore delle affermazioni fatte nel corso del processo stesso (ex art. 116 c.p.c.).

Nel caso che ne occupa, l'ordinanza n. 173/2013, emessa ex art. 186-bis c.p.c., non ha tenuto solo in considerazione la non contestazione di somme ma anche l'esplicita affermazione del convenuto della propria responsabilità amministrativa (cfr., pag. 23 dell'istanza) che ha costituito il presupposto dell'adozione dell'ordinanza stessa. Tale affermazione – confermata all'udienza dibattimentale - assume il valore probatorio di confessione ai sensi dell'art. 115 c.p.c. e dell'art. 2733 cod. civ. esimendo la parte pubblica attrice dall'onere probatorio ed il giudice dalla valutazione della fondatezza della responsabilità erariale in base agli elementi di prova anteriormente forniti dalla Procura contestualmente al deposito dell'atto introduttivo del giudizio.

4 – Infine la quantificazione del danno. La somma non contestata è di euro 16.555.776,00 (già oggetto dell'ordinanza n. 173/13 adottata ai sensi dell'art. 186-bis c.p.c.), mentre la richiesta risarcitoria della Procura è di euro

22.810.200,000: la differenza, secondo il convenuto, non sarebbe dovuta in quanto corrispondente all'ammontare delle imposte da lui pagate sui beni e sui valori che ha dichiarato di voler trasferire allo Stato e che andrebbero defalcate dalla quantificazione del danno erariale in quanto il nuovo pagamento costituirebbe un *bis in idem* produttivo di ingiustificato arricchimento da parte dell'amministrazione.

Tale tesi non può essere condivisa.

In primo luogo perché i beni oggetto di regolazione di imposta sono intestati alle società TTT s.r.l. e Paradiso Immobiliare s.r.l. per cui il rapporto tributario e ogni eventuale ipotesi di compensazione/riduzione vedrebbe come titolare dell'eventuale diritto la società e non il Lusi; in secondo luogo, perché l'obbligo tributario è riferito a beni di cui il Lusi ha avuto la disponibilità ed utilizzato a fini personali, per cui il pagamento di somme al fisco si pone in stretta correlazione con un beneficio già goduto nel quale il rapporto debito-credito tributario è sorto e nello stesso tempo esaurito.

Perché possa essere valutato positivamente dal giudice, ai fini della determinazione dell'entità del danno, l'esborso tributario deve porsi in stretta correlazione con il danno stesso.

L'unico caso finora individuato dalla giurisprudenza della Corte dei conti (peraltro non univoca) è quello dell'illegittimo percepimento da parte del soggetto convenuto di retribuzioni, compensi o emolumenti sui quali abbia regolarmente assolto la relativa imposta reddituale. Quando, cioè, la richiesta di risarcimento del danno consista nella restituzione di somme (al netto degli interessi legali) sottoposte ad imposizione tributaria che, ove non calcolata

nel quantum risarcitorio, costituirebbe un ingiustificato arricchimento per l'amministrazione creditrice.

Tale presupposto giuridico – sussumibile nella determinazione della misura del danno reale – non sussiste nei casi in cui (come nella specie) il risarcimento del danno non avviene attraverso la restituzione delle somme illegittimamente percepite (e tributariamente onerate) ma con una dazione di denaro che è solo la modalità del soddisfacimento del credito erariale a fronte di un danno che ha avuto origine diversa da quella della acquisizione di somme non dovute.

Nella fattispecie di causa, la cessione di beni e/o valori (o la monetizzazione derivante dalla loro vendita) è solo una modalità con la quale il dott. Luigi Lusi propone di dare copertura al risarcimento del danno, che non è derivato da illegittimo percepimento di finanziamenti pubblici (rimborsi elettorali) ma dallo sviamento del loro utilizzo dai fini istituzionali. L'assolvimento dell'onere tributario sui beni che con il contributo pubblico sono stati illecitamente acquistati è un adempimento estraneo al rapporto condotta dannosa-risarcimento e, non configurando alcun ingiustificato arricchimento da parte dell'amministrazione danneggiata, non può essere valutato ai fini della determinazione del quantum risarcitorio.

PQM

La Corte dei conti-Sezione Giurisdizionale per La Regione Lazio,
definitivamente pronunciando,

DICHIARA

La non rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal
Procuratore regionale con la memoria dell'8 novembre 2013, e

CONDANNA

Il convenuto Luigi Lusi al risarcimento del danno erariale a favore dello
Stato – e per esso del Ministero dell'economia e delle finanze – nella misura
di euro 22.810.200,00.

A tale somma dovranno essere aggiunti rivalutazione monetaria secondo gli
indici Istat e gli interessi legali decorrenti dal deposito della sentenza fino al
soddisfo.

L'ordinanza n. 173/13 emessa da questa Sezione ex art. 186-bis c.p.c. è
assorbita dalla presente decisione.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in euro 4.072,25
(quattromilasettantadue/25).

Così deciso, nella Camera di Consiglio del 28 novembre 2013.

Il Pres. Est.

F.to Ivan De Musso

Deposito del 30/12/2013

**P. IL DIRIGENTE
IL RESPONSABILE DEL SETTORE
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'
F.to Dott. Luigi DE MAIO**

