



16465-21

**REPUBBLICA ITALIANA**  
In nome del Popolo Italiano  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
SESTA SEZIONE PENALE

composta da

Anna Petruzzellis	- Presidente -	Sent. n. sez. 488/2021
Orlando Villoni		UP - 23/03/2021
Maria Silvia Giorgi	- Relatore -	R.G.N. 35198/2020
Maria Sabina Vigna		
Paolo Di Geronimo		

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso proposto da

(omissis), nato il (omissis)

avverso la sentenza del 28/11/2019 della Corte d'appello di Cagliari.

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;  
udita la relazione svolta dal consigliere Maria Silvia Giorgi;  
udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Ciro Angelillis, che ha concluso chiedendo l'annullamento senza rinvio per intervenuta prescrizione per gli episodi commessi fino al 24/11/2008 e il rigetto nel resto del ricorso con conseguente rideterminazione della pena;  
udito il difensore dell'imputato, Avv. (omissis), che ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

6

## RITENUTO IN FATTO

1. Con sentenza del 17 aprile 2018 il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Cagliari, all'esito di giudizio abbreviato, dichiarava (omissis) colpevole del reato di peculato continuato (dal 13 giugno 2006 al 22 dicembre 2009), previsto dagli artt. 81 cpv. e 314 cod. pen., perché, nella qualità di consigliere del gruppo (omissis) costituito in seno all'Assemblea della Regione (omissis) e di tesoriere del medesimo gruppo dal 23 marzo 2009 al 18 gennaio 2010, s'era appropriato delle somme di denaro erogate dal Consiglio regionale come contributo per il funzionamento del gruppo di appartenenza, per complessivi euro 168.552,00 di cui euro 78.552,00 tramite assegni e bonifici tratti dal conto corrente del gruppo da luglio 2006 a febbraio 2009 ed euro 90.000,00 prelevati in contanti dal medesimo conto da luglio a dicembre 2009, indebitamente utilizzando tali somme per finalità estranee alle previsioni normative.

2. La Corte d'appello di Cagliari, pur confermando la responsabilità dell'imputato, dichiarava non doversi procedere per nove episodi commessi fino al 7 marzo 2007 perché estinti per prescrizione, rideterminando la pena in anni 1 mesi 11 e giorni 6 di reclusione (p.b. anni 3 per il più grave episodio del 30 luglio 2009, ridotta ad anni 2 per le attenuanti generiche, aumentata di mesi 10 e gg. 25 per la continuazione, nella misura di gg. 5 per ciascuno dei 19 episodi residui della XIII legislatura, e di mesi 7 e gg. 20 per i prelievi in contanti del 2009, infine diminuita di un terzo per il rito).

L'enunciato di accusa, confermato nei giudizi di merito, assume che la destinazione effettiva delle somme percepite da (omissis) sarebbe stata incompatibile con quanto dichiarato in sede di rendiconto annuale, cioè inconferente rispetto alla attività politica e istituzionale del gruppo di appartenenza. Non risultava documentato che i contributi destinati al gruppo consiliare (omissis) fossero stati utilizzati per l'organizzazione, l'attività, gli studi, le consulenze e gli aggiornamenti, gli eventi e incontri conviviali, i viaggi e le missioni riferibili agli interessi del medesimo gruppo, al soddisfacimento dei quali era esclusivamente mirata l'erogazione. (omissis) aveva in realtà destinato larga parte di quelle somme alla promozione dell'attività individuale, al rafforzamento del suo prestigio politico nella circoscrizione di (omissis), territorio elettorale di riferimento, con un ufficio politico gestito a tal fine dal collaboratore (omissis), ritenuto un semplice "portaborse", non incaricato del raccordo con gli altri uffici del gruppo e da lui direttamente



retribuito. I Giudici del merito hanno escluso che tali spese - come pure quelle inerenti all'uso della propria autovettura per trasferte e viaggi di tipo politico o quelle consegnate per rimborso forfettario *pro quota* ai singoli consiglieri del gruppo - fossero giustificate o potessero qualificarsi "di rappresentanza", in assenza di un collegamento funzionale di tali spese con gli interessi del gruppo di appartenenza e di una puntuale e coeva documentazione contabile, a riscontro delle deposizioni a scarico dei testi (omissis). D'altra parte, anche a voler accreditare le generiche giustificazioni di spesa fornite dall'imputato, resterebbe privo di giustificazione contabile il consistente importo di euro 30.149,83.

A prescindere da un obbligo normativo di rendiconto, sussisteva un obbligo costituzionale di giustificazione delle spese, quale indicazione puntuale e coeva della destinazione nell'ambito delle finalità connesse alle specifiche competenze, integrando il reato di peculato l'utilizzo di denaro pubblico di cui non venga data giustificazione certa, nel rispetto delle norme generali della contabilità pubblica o di quelle derogative previste dalla legge nella singola fattispecie. Sicché, l'eventuale esistenza di una pur diffusa prassi illegittima non esimeva affatto (omissis) dal corretto utilizzo delle risorse percepite.

L'incensuratezza e la parziale restituzione dell'indebito consentivano tuttavia il riconoscimento delle attenuanti generiche.

3. Il difensore dell'imputato, premesso che era stata prodotta documentazione giustificativa delle spese per euro 131.207,17 e che la residua somma di euro 37.349,73 era stata restituita al Consiglio regionale in data 15 novembre 2017, proponeva ricorso avverso la suindicata decisione per i seguenti profili.

Con il primo e il secondo motivo, si denuncia la violazione di legge e il vizio di motivazione quanto al giudizio di colpevolezza per il delitto di peculato, in relazione alla individuazione e all'erronea interpretazione della norma extrapenale integratrice del precetto penale, circa la disciplina dettata per lo speciale contributo riservato ai gruppi consiliari della Regione (omissis), nonché con riferimento all'erronea inversione dell'onere probatorio e al travisamento delle prove. Si è ritenuta automaticamente sussistente la condotta appropriativa sia in caso di mancato o incompleto rinvenimento a distanza di anni di giustificativi di spesa, sia in presenza di giustificativi generici ("muti") di spese per ogni attività che è stata giudicata inadeguata o non strettamente funzionale alle attività politiche, di propaganda e rappresentanza del gruppo consiliare, pur non essendone stata dimostrata dall'accusa l'illecita destinazione. Si è negata la finalità istituzionale di spese effettuate e considerate viceversa legittime e rimborsabili dagli organi

regionali di controllo (Collegio dei Questori e Ufficio di Presidenza, che avevano approvato il rendiconto), ai quali non occorre allegare alcun documento giustificativo, ad una serie di costi niente affatto singolari ma che inerivano viceversa a tale finalità: quelli per il funzionamento dell'ufficio politico di (omissis), per la retribuzione del collaboratore esterno (omissis) (il quale aveva supportato il gruppo (omissis) anche negli anni 2011-2012 dopo la fuoruscita di (omissis)), per gli spostamenti e i viaggi fuori sede, per eventi politici e relativi incontri conviviali, per i contributi ad associazioni culturali, per il rimborso delle spese sostenute dai singoli componenti del Gruppo.

Con il terzo motivo si censura l'illogicità e l'apparenza della motivazione quanto all'asserita assenza di coeva produzione dei giustificativi di spesa, avendo la Corte travisato il contenuto delle dichiarazioni dei testi (omissis), già dipendente del Consiglio regionale, e (omissis), già consigliere regionale, i quali avevano invece confermato l'esistenza di documentazione giustificativa delle spese per ogni consigliere del gruppo, raccolte dall'amministratore del gruppo in cartelline nominative.

Con il quarto motivo si deduce l'omessa o apparente motivazione in ordine all'elemento soggettivo del reato, con riguardo alla portata delle prescrizioni della normativa nazionale e regionale vigente all'epoca dei fatti, cui il ricorrente si sarebbe uniformato, e agli opposti esiti archiviativi o assolutori, per insussistenza del dolo del peculato, cui s'era pervenuto nei confronti di numerosi altri Consiglieri regionali che avevano seguito la medesima prassi per tipologie di spesa e rimborsi.

Con il quinto motivo si denuncia il vizio di motivazione circa il trattamento sanzionatorio con riferimento all'aumento di pena fissato oltre il minimo di un giorno per ciascun episodio in continuazione.

Con successiva memoria il difensore dell'imputato ribadisce la censura di indebita inversione dell'onere probatorio in punto di interversione del possesso nel reato di peculato, con particolare riguardo all'analisi delle giustificazioni per le singole tipologie di spesa oggetto di rimborso. Fra esse: le spese di viaggio; le spese per eventi e incontri conviviali; le spese per il funzionamento dell'ufficio politico di (omissis); le retribuzioni per la collaborazione esterna di (omissis), che era proseguita a favore del gruppo anche dopo la fuoruscita di (omissis); le somme consegnate *pro quota* ai consiglieri del gruppo, registrate dall'amministratore secondo la testimonianza (omissis). La documentazione faticosamente recuperata a distanza di anni e fornita dalla difesa, copiosa anche se non esaustiva (rispetto ai contestati euro 168.552,00 mancano giustificativi per soli euro 37.349,73), comprovava per tali spese la destinazione istituzionale all'assolvimento di impegni politici all'interno del Gruppo di appartenenza, che, siccome ritenute pertinenti e

rimborsabili, avevano sempre superato il vaglio amministrativo-contabile di congruità da parte dei competenti organi regionali.

In via subordinata, infine, il difensore chiede dichiararsi l'estinzione del reato per gli episodi in relazione ai quali è intervenuta la prescrizione in epoca successiva alla sentenza impugnata.

## **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. Il ricorso non è fondato.

2. Vanno preliminarmente, seppure sinteticamente, rimarcati i più recenti approdi giurisprudenziali in tema di natura giuridica dei gruppi consiliari e di vincolo di destinazione delle somme ad essi erogate, rilevanti ai fini della corretta definizione delle finalità per le quali è lecito fare uso delle somme messe a disposizione dei gruppi consiliari da parte del Consiglio regionale della Regione (omissis).

Secondo la Corte costituzionale (sentenze n. 1130 del 1988; n. 187 del 1990; n. 39 del 2014; n. 107 del 2015) i gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale al cui interno esprimono i partiti o le correnti che hanno presentato liste di candidati e ogni consigliere deve essere messo in condizione di concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale, contribuendo così al funzionamento dell'attività assembleare mediante l'elaborazione di proposte e realizzando, nel confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica. Sicché risulta valorizzata la connotazione pubblicistica delle funzioni svolte dai gruppi, definiti organi del Consiglio e proiezioni dei partiti politici nell'assemblea regionale, ma anche uffici necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio, in quanto funzionalmente inerenti all'istituzione regionale.

Si tratta di principi recepiti dal Consiglio di Stato (sentenza n. 8145 del 2010) e dalla giurisprudenza elaborata dalle Sezioni Unite civili (n. 23257/2014; nn. 8077 e 8622/2015; n. 6895/2016; n. 21927/2018; n. 32618/2018; nn. 1034 e 1035/2019), riguardo alla gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei Consigli regionali ed alla ritenuta giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla responsabilità erariale del componente del gruppo, autore di "spese di rappresentanza" prive di giustificativi. Si è affermato che: a) i contributi pubblici sono erogati ai gruppi consiliari con gli specifici vincoli ad essi impressi dalla legge, dettagliatamente predefiniti con esplicito ed esclusivo asservimento a finalità

istituzionali del Consiglio regionale e non a quelle delle associazioni partitiche o, tantomeno, alle esigenze personali di ciascun componente; b) il presidente del gruppo, nel suo ruolo, partecipa alle modalità progettuali ed attuative della funzione legislativa regionale, nonché alla procedura di controllo del vincolo di destinazione dei contributi erogati al gruppo. In questo contesto assume speciale rilievo la sentenza delle Sez. Un. civili, n. 10772/2019, in cui la Corte ha ulteriormente chiarito che la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale, sia perché a tali gruppi va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica in relazione alla funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo. Nell'occasione, le Sezioni unite, richiamando Corte cost. n. 235 del 2015, hanno precisato i profili rilevanti, e cioè: 1) un collegamento teleologico tra spese e finalità di preminente interesse pubblico da verificare in termini di congruità; 2) una verifica che non attiene al merito delle scelte ovvero all'attività politica, ma alla conformità alla legge dell'azione amministrativa, in cui l'astratta riconducibilità delle spese a determinate categorie, pur teoricamente previste, non esclude che le stesse siano non inerenti rispetto all'attività del gruppo; 3) una verifica che si realizza anche attraverso il parametro di ragionevolezza, in relazione all'entità, alla proporzionalità, alla effettività delle spese, alla veridicità della relativa documentazione e che può condurre alla manifesta difformità della spesa rispetto al perseguimento delle finalità sottese al funzionamento dei gruppi consiliari. Un denaro, quello attribuito ai gruppi, pubblico, gestito da pubblici ufficiali, funzionalmente vincolato nel senso indicato, perché il gruppo non è un'appendice del partito politico a cui appartiene il singolo consigliere.

Il tema, decisivo rispetto ai fatti oggetto del processo, attiene dunque al se e in che limiti l'attività del singolo consigliere componente di un gruppo consiliare, esterna rispetto alla diretta partecipazione ai lavori dell'assemblea regionale, debba essere scandita da nessi di collegamento funzionale con la vita e le esigenze del gruppo, nel senso indicato dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza richiamata. La questione è quella di definire la portata del vincolo di destinazione impresso ai contributi erogati dall'ente al gruppo e, quindi, i limiti entro cui di quei contributi è possibile fare uso legittimo da parte del singolo consigliere. Limiti in relazione ai quali divenga possibile tracciare, con criteri compatibili con il principio di determinatezza delle condotte penalmente rilevanti, la pertinenzialità e la congruità dell'avvenuto impiego dei contributi da parte del gruppo (e per esso del suo presidente e dei singoli consiglieri) con riguardo agli scopi e agli obiettivi che di essi contributi costituiscono causa.

3. Con riguardo al quadro normativo vigente all'epoca dei fatti per la Regione Sardegna, correttamente ricostruito dai giudici di merito, occorre premettere che non è applicabile la più rigorosa disciplina legislativa, nazionale e regionale, in materia di gestione, rendicontazione e controlli dei contributi versati ai gruppi consiliari regionali, entrata in vigore solo a partire dal 2012. Di talché, la disciplina delle quote del contributo a favore dei gruppi consiliari e delle indennità spettanti ai consiglieri della Regione *(omissis)*, applicabile all'epoca dei fatti, è costituita dalla legge reg. n. 2 del 1966, modif. dalla legge reg. n. 37 del 1995, secondo cui l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale determina le modalità e i termini della rendicontazione finale sull'utilizzo del contributo.

A sua volta, la normativa regolamentare applicabile all'epoca dei fatti è costituita dall'art. 1 della delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 293 del 1993, per la quale:

- i gruppi sono tenuti ogni anno a presentare il rendiconto sull'utilizzo del contributo ricevuto;

- il rendiconto si articola in una situazione finanziaria (redatta secondo un modello vincolato per voci e importi) e in una relazione illustrativa, sottoscritta dal presidente e dall'amministratore del gruppo, sull'andamento generale, recante informazioni specifiche su determinate voci di spesa;

- la situazione finanziaria e la relazione illustrativa sono presentate entro il mese di marzo al Collegio dei Questori, i quali controllano la regolarità dei rendiconti e ne riferiscono all'Ufficio di Presidenza in sede di esame del conto consuntivo, cui sono allegati i rendiconti dei singoli gruppi, e di approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale;

- i contributi devono essere destinati all'organizzazione del gruppo consiliare e alla relativa attività politica, convegnistica, di studio, aggiornamento e consulenza, ufficio stampa, spese generali e per provvista di beni e servizi, spese per il personale e di amministrazione, rimborso spese ai componenti del gruppo per viaggi e missioni, spese di rappresentanza e per altre attività, comunque funzionali all'esistenza, al funzionamento e agli obiettivi del gruppo, quale articolazione dell'Assemblea legislativa regionale;

- ai fini della rendicontazione non è prescritta la documentazione delle spese.

Si è chiarito anche che: a) i fondi erogati ai gruppi erano trasferiti sui conti correnti di questi ed i fondi erano immediatamente a disposizione del gruppo; b) la gestione e l'operatività del conto su cui confluivano i fondi era devoluta al presidente o all'amministratore del gruppo, che aveva accesso diretto al denaro e predispondeva ogni fine anno una nota riepilogativa riguardante l'utilizzazione dei fondi erogati, articolata per categorie, voci e importi; c) non erano previsti controlli



di funzionari regionali sulla tipologia di spese effettuate dai gruppi, né la verifica dei documenti giustificativi; d) ciascun gruppo curava, con proprio personale, la gestione dei giustificativi di spesa e la tenuta della contabilità.

Ne deriva che al presidente o all'amministratore dei gruppi, nella veste di pubblico ufficiale, era attribuita una funzione di vigilanza, che trovava la sua ragione nel vincolo di destinazione pubblica del denaro e nel dovere di predisporre la nota riepilogativa di fine anno - articolata per categorie, voci e importi - relativa alla utilizzazione dei fondi erogati al gruppo, in funzione della quale s'indicava la idoneità della documentazione strumentale a consentire la liquidazione delle somme (Sez. 6, n. 1561 del 01/09/2018, dep. 2019, Fiorito, Rv. 274940; Sez. 6, n. 14580 del 02/02/2017, Narduzzi, Rv. 269536; Sez. 6, n. 49976 del 03/12/2012, Fiorito, Rv. 254033).

Dunque, ai sensi della regolamentazione regionale vigente al momento in cui i fatti furono commessi, le spese di cui i consiglieri chiedevano il rimborso potevano essere imputate al fondo per il funzionamento dei gruppi solo se connesse alle funzioni istituzionali - intesi quali organi o articolazioni strumentali rispetto all'operatività del Consiglio regionale e non come appendici dei partiti di appartenenza - e alle iniziative in senso lato politiche dei medesimi gruppi, attingendo ai fondi pubblici in modo conforme alle iniziative individuate dal gruppo per le finalità istituzionali dello stesso.

Viceversa, si desume *a contrario* che non potevano essere imputate: a) le spese connesse all'attività politica dei partiti, di cui i consiglieri erano espressione, che non fossero connesse a specifiche iniziative decise dal gruppo e mirate al funzionamento del gruppo; b) le spese che i singoli consiglieri sostenevano per la personale attività politica o per la cura e l'incremento del personale consenso politico e delle relazioni personali sul territorio, ma del tutto scissi da puntuali iniziative del gruppo; c) le spese che i consiglieri avevano per l'organizzazione di iniziative politiche che non trovassero nel gruppo la fonte di riferimento; d) le spese connesse alle esigenze private del consigliere.

4. Ciò posto, risultano infondati tutti i motivi di ricorso che, pur analiticamente distinti, sono strettamente connessi nell'enunciazione delle linee di fondo che postulano una diversa ricostruzione sistematica dei principi giuridici affermati in materia e che mirano a disegnare il senso e la portata della "inerenza" del potere di spesa rispetto allo scopo istituzionale in modo ingiustificatamente estensivo, al punto da farvi ricomprendere qualunque spesa e qualunque attività latamente politica del singolo consigliere, pur se in realtà slegata dal funzionamento dei gruppi, perché volta al perseguimento di personali o private finalità. Affermare che anche il singolo consigliere potesse dare attuazione alle

iniziative del gruppo di appartenenza non consente affatto di ritenere che le spese derivanti da ogni atto, comportamento, partecipazione del singolo consigliere a un evento fosse espressione dell'iniziativa del gruppo e che quindi ogni spesa - in quanto di per sé legata all'attività politica del singolo consigliere - fosse imputabile al fondo.

Il tema non è quello, prospettato dal ricorrente, se l'iniziativa del gruppo potesse essere attuata dal singolo consigliere, quanto, piuttosto, se esistesse una iniziativa del gruppo in ragione delle spese, ad esempio di rappresentanza, di cui il consigliere chiedeva il rimborso. Le somme con cui veniva formato il fondo per il funzionamento dei gruppi non costituivano una sorta di elargizione liberale di denaro da parte della Regione che i singoli consiglieri potevano "modellare" liberamente, in ragione del loro *status* di consigliere e del personale attivismo politico, non costituendo somme di cui si poteva disporre per gestire il consenso politico del singolo o per tessere relazioni personali in prospettiva di utilità della propria carriera politica, all'interno o all'esterno del partito di appartenenza.

Dunque, non sono spese legittimamente rimborsabili quelle prive di uno specifico collegamento con il gruppo, quelle cioè non imputabili a iniziative o attività facenti capo al gruppo, bensì giustificate in ragione dell'attività politica della sola persona del consigliere o della remunerazione dovuta ai propri collaboratori; quelle cioè non destinate all'accrescimento della capacità operativa del gruppo all'interno del Consiglio, ma connesse solo alla proiezione esterna del singolo consigliere o del partito di appartenenza - quali la cura del proprio consenso, l'incremento della personale visibilità, le relazioni personali sul territorio, con l'informazione e con gli elettori - (Sez. 6, n. 16765 del 18/11/2019, dep. 2020, Giovine, Rv. 279418-04).

5. Pertanto, una volta precisati i termini del *thema decidendum*, la tesi difensiva non coglie nel segno e rivela la sua infondatezza perché si è accertato nel giudizio di merito che le spese, per le quali, nella specie, è stato chiesto e ottenuto il rimborso, non erano inerenti alle finalità istituzionali del gruppo.

E' vero che nelle rendicontazioni presentate da <sup>(omissis)</sup>, consigliere e tesoriere del Gruppo <sup>(omissis)</sup>, per gli esercizi della XIII e XIV legislatura dal 2006 al 2009, non è stata rilevata alcuna irregolarità o incongruità da parte degli organi preposti al controllo sull'utilizzo dei fondi erogati per l'attività del gruppo, cioè dal Collegio dei Questori, dall'Ufficio di Presidenza o dal Consiglio regionale: controllo di merito che - come si è detto - prescindeva dall'allegazione dei giustificativi di spesa.

Tuttavia, l'imputazione assume che la destinazione effettiva delle somme percepite da Milia sarebbe stata incompatibile con quanto dichiarato in sede di rendiconto annuale, cioè inconferente rispetto all'attività politica e istituzionale del

gruppo di appartenenza. Non risultava documentato che i contributi destinati al gruppo consiliare <sup>(omissis)</sup> fossero stati effettivamente utilizzati per l'organizzazione, la rappresentanza, l'attività, gli studi, le consulenze e gli aggiornamenti, gli eventi e incontri conviviali, i viaggi e le missioni, decisi dal gruppo o comunque riferibili esclusivamente agli interessi dello stesso. <sup>(omissis)</sup> avrebbe in realtà destinato larga parte di quelle somme alla promozione dell'attività politica individuale, al rafforzamento del personale prestigio nella circoscrizione di Sassari, territorio elettorale di riferimento, con un ufficio gestito a tal fine dal collaboratore personale <sup>(omissis)</sup>, da lui direttamente retribuito. I Giudici del merito hanno escluso che tali spese - come pure quelle inerenti all'uso della propria autovettura per trasferte e viaggi di tipo politico o quelle consegnate per rimborso forfettario *pro quota* ai singoli consiglieri del gruppo - fossero giustificate o potessero qualificarsi "di rappresentanza", in assenza di un comprovato collegamento funzionale di esse con gli interessi del gruppo di appartenenza e di una puntuale e coeva documentazione contabile.

Di ciò nella sentenza si offre ampiamente conto con analisi specifiche delle destinazioni allegate dal ricorrente rispetto ad attività latamente politiche, senza alcuna connessione con la finalità istituzionale per cui le somme sono state erogate.

D'altra parte, l'eventuale esistenza di una pur diffusa prassi illegittima non esimeva affatto Milia dal corretto utilizzo delle risorse percepite, escludendo la rilevanza penale dell'illecita interversione del possesso del denaro (Sez. 6, n. 10020 del 03/10/1996, Pravisani, Rv. 206365). Deve ribadirsi, in proposito, l'insegnamento di questa Corte (Sez. 6, n. 22523 del 20/03/2018, Aliberti, Rv. 273102), secondo cui nessuna valenza scriminante può attribuirsi a un comportamento *contra legem* alla cui formazione lo stesso pubblico ufficiale abbia contribuito: grava, infatti, su chi è professionalmente inserito in un settore collegato alla materia disciplinata dalla norma integratrice del precetto penale, un dovere di diligenza "rafforzato" di informazione e di rispettare la legge ed i regolamenti che ne contemplano l'attività.

Le considerazioni esposte assumono rilievo anche per quel che concerne la prova della condotta appropriativa, che non coincide affatto - come sostiene il ricorrente - con l'assenza di giustificazione della spesa. Ai fini della prova della responsabilità penale e della condotta di appropriazione, si ripete da parte della giurisprudenza di legittimità che, da un lato, non può darsi di per sé rilievo alla mancanza di coeva giustificazione, nel senso che non può intendersi come intrinsecamente illecita la spesa per il solo profilo formale salva la sua concreta verifica, e dall'altro che la prova della condotta appropriativa deve essere fornita dalla pubblica accusa, senza meccanismi presuntivi nella distribuzione del relativo

onere (Sez. 6, n. 11001 del 15/11/2019, dep. 2020, Valenti, Rv. 278809; Sez. 6, n. 38245 del 03/07/2019, De Luca, Rv. 276712; Sez. 6, n. 21166 del 09/04/2019, Marino, Rv. 276067; Sez. 6, n. 35683 del 01/06/2017, Adamo, Rv. 270549).

Si tratta di un tema che, in relazione alla specifica imputazione, risente di quanto già in precedenza detto in ordine: a) all'onere oggettivo in capo ai consiglieri di documentazione della spesa e della sua giustificazione, derivante dalla natura pubblica del denaro e dalla sua destinazione funzionale; b) al dovere intrinseco di verifica e vigilanza che incombeva sul presidente o amministratore del gruppo consiliare, circa la capacità dimostrativa della documentazione prodotta al momento in cui veniva chiesto il rimborso; c) alla necessità che la spesa fosse strutturalmente compatibile, siccome finalizzata al perseguimento delle reali finalità istituzionali del gruppo; d) alle giustificazioni eventualmente offerte nell'ambito del processo per rafforzare la valenza indiziaria della documentazione originaria, causalmente "muta", generica o opaca.

Laddove le risultanze pongano in esplicita evidenza la sostanziale inesistenza di una iniziativa del gruppo consiliare a sostegno della documentazione originaria o di quella successivamente offerta, non può non desumersene il significato sul piano probatorio dell'interversione del possesso e della condotta appropriativa, penalmente rilevante. In tal caso, le risultanze investigative fanno emergere una "situazione altamente significativa", in cui il difetto di giustificazione della spesa si manifesta in modo chiaro e stringente, attesa l'incoerenza della causale esterna della spesa rispetto alle finalità attributive del potere (Sez. 6, n. 16765/2020, cit., Rv. 279418-01/08).

Ad esempio, con riferimento alle c.d. "spese di rappresentanza" dei consiglieri regionali, si è affermato che rientrano in quelle legittimamente rimborsabili soltanto quelle che rivestono rilievo esterno per l'istituzione, perciò destinate a soddisfare un'esigenza funzionale del gruppo consiliare, strumentale all'operatività dell'assemblea regionale, e non un bisogno o un'esigenza personale, seppure *lato sensu* politica, del consigliere (Sez. 6, n. 11001 del 15/11/2019, dep. 2020, Valenti, Rv. 278809). Attengono alla funzione di rappresentanza dell'ente quelle spese che, per consuetudine o per motivi di reciprocità, sono sostenute in occasione di rapporti di carattere ufficiale tra soggetti aventi veste rappresentativa del gruppo e soggetti esterni, appartenenti ad altri enti o rappresentativi della società civile, nonché le spese connesse ad eventi ed iniziative di carattere istituzionale, sempre che tali esborsi siano rivolti a beneficio di soggetti esterni all'ente e che ne sia data giustificazione causale, con indicazione dell'interesse perseguito, dell'occasione e del destinatario (Sez. 6, n. 16765/2020, cit., Rv. 279418-06).

6. Sono dunque infondati tutti i motivi che ruotano sull'assunto secondo cui la prova della condotta appropriativa sarebbe stata raggiunta sulla base di una non consentita inversione della prova. Nella specie, la prova del fatto reato è stata raggiunta in forza di un corretto ragionamento indiziario. Appare infatti lecito affermare -senza con questo legittimare un'inammissibile inversione dell'onere probatorio- che la documentazione giustificativa prodotta, in mancanza di ogni indicazione sintomatica di un qualche collegamento con l'esercizio delle funzioni politiche riconducibili a iniziative del gruppo di appartenenza, sia inidonea a riscontrare la pretesa valenza pubblicistica di spese non destinate alla realizzazione del fine istituzionale per il quale erano assegnate. In effetti, esse non risultavano strumentali a soddisfare la funzione politica e rappresentativa all'esterno del gruppo di appartenenza del singolo consigliere, da cui erano impiegate, e perciò a riscontrare la concreta esistenza di un plausibile collegamento funzionale con il ruolo, i compiti e le finalità di natura pubblicistica per cui erano assegnate al gruppo consiliare, al precipuo scopo di accrescerne il prestigio dell'immagine nel contesto sociale in cui si collocava (Sez. 6, n. 53331 del 19/09/2017, Piredda, Rv. 271654).

Con speciale riguardo alle giustificazioni fornite, alla prova della condotta appropriativa, al dolo e alla buona fede dell'imputato, i motivi di ricorso si rivelano strutturati facendo riferimento a un diverso e non condivisibile quadro generale di riferimento, sia normativo che giurisprudenziale.

La Corte di appello ha spiegato che le spese, per le quali l'imputato ha indebitamente chiesto ed ottenuto il rimborso, non corrispondevano affatto a dichiarate e accertate attività istituzionali facenti capo al gruppo consiliare di appartenenza. Un ragionamento probatorio, questo, che ha come punto di riferimento un dato obiettivo, e cioè che l'imputato chiese ed ottenne il rimborso facendo riferimento alla mera, formale riconducibilità della spesa alle categorie e voci previste a tal fine; un ragionamento che si sviluppa attraverso la valutazione di risultanze investigative chiare ed univoche nella loro valenza accusatoria in ordine alle ragioni per cui quella documentazione rivelerebbe un uso delle somme del fondo di funzionamento dei gruppi consiliari del tutto scisso dalle finalità pubbliche perseguite. A fronte di tale quadro accusatorio, nel senso della incongruità probatoria del pur rilevante numero di giustificativi delle spese presentati, quel che rileva è che nessuna spiegazione nel corso del processo è stata prospettata in ordine alle iniziative facenti capo al gruppo per le quali quelle spese furono sostenute, alle finalità istituzionali perseguite, al di là della cura di personali relazioni politiche nel territorio di riferimento. Rispetto a una documentazione muta o generica, la Corte territoriale ha correttamente rilevato che l'imputato, in realtà, non ha fornito una valida alternativa all'assunto

accusatorio, avendo fatto generico riferimento ad attività *lato sensu* politiche dettate dal legame politico con il territorio, senza tuttavia mai indicare quali sarebbero state le iniziative del gruppo a cui stava dando attuazione, non adempiendo all'onere di allegazione sullo stesso gravante che solo avrebbe potuto generare l'onere di un approfondimento dell'accusa sulla diversa destinazione.

Dunque, una illecita interversione del possesso del denaro che, lungi dall'essere desunta da mere irregolarità o incompletezze nella formazione di documenti giustificativi delle relative spese, risulta indirettamente provata alla stregua di una "situazione altamente significativa", quale la totale mancanza di allegazioni che permettano di collegare l'impiego del denaro alle specifiche funzioni istituzionali di pertinenza del gruppo consiliare di appartenenza, essendo chiaro che dette spese non erano strumentali al funzionamento o all'immagine esterna del gruppo, quanto legate piuttosto alla visibilità individuale e al consenso personale del consigliere, in quanto tale e non come rappresentante del gruppo.

Nel caso di specie, non si è in presenza di giustificazioni incomplete che, doverosamente, imporrebbero di ricercare la prova della colpevolezza *aliunde*, ma di giustificazioni che finiscono per assumere una valenza sostanzialmente ammissiva. Si ribadisce, quindi, che il giudizio di colpevolezza è stato formulato non sulla base di una non consentita inversione dell'onere della prova, ma attraverso un ragionamento probatorio coerente e logico, anche in ordine alla configurabilità del dolo del reato contestato e della prospettata buona fede, considerata l'evidente estraneità di quelle spese alle finalità del gruppo. Né può seriamente dubitarsi che l'imputato, consigliere regionale, fosse consapevole del fatto che i fondi consiliari erogati al gruppo di appartenenza, e a lui *pro quota*, costituissero erogazioni pubbliche finalizzate all'espletamento delle funzioni istituzionali del gruppo medesimo di cui faceva parte come consigliere e quindi pubblico ufficiale, e che dovesse puntualmente giustificare il loro utilizzo.

7. Su tali snodi essenziali, oggetto del corretto e adeguato percorso argomentativo delle motivazioni di entrambe le sentenze di merito, il ricorso è silente o rivela la sua genericità strutturale, nel richiamare una differente -e per le considerazioni già esposte- non condivisa ricostruzione del quadro di riferimento e del perimetro entro il quale i fatti oggetto del processo devono essere valutati. Un percorso motivazionale, quello di entrambi i giudici di merito, che fa leva su un ragionamento indiziario che, prendendo le mosse dalla documentazione contabile, ha ricostruito analiticamente il contesto sistematico e le risultanze di indagini ed è giunto, attraverso la corretta applicazione del quadro normativo esistente al momento in cui furono commessi i fatti, all'affermazione della responsabilità

penale, anche in ragione delle giustificazioni a discarico fornite dall'interessato, considerate nel contesto della corretta cornice normativa di riferimento.

Per contro, a ben vedere, l'apparato critico dei motivi di ricorso si fonda su un assunto implicito, per cui, in considerazione del mero *status* di consigliere regionale, all'imputato fosse consentito fare un uso indifferente e totalizzante del denaro pubblico purché in astratto riconducibile alla sua attività latamente politica. Si tratta di un assunto giuridicamente non apprezzabile, anche per i profili riguardanti il dolo, l'errore sul fatto, la buona fede o l'ignoranza scusabile, oltre che smentito dalla presenza di uno specifico divieto di utilizzazione di tali fondi per finanziare il partito, contenuto nell'art. 7 l. 2 maggio 1974, n. 195.

Del tutto coerente con il quadro di principi delineato da questa Corte deve conseguentemente ritenersi, per il metodo impiegato nella valutazione delle prove offerte dal processo, l'impostazione ricostruttiva della sentenza impugnata. Sono legittime e rimborsabili solo quelle spese destinate - secondo le precisazioni definitorie della disciplina normativa e della giurisprudenza di legittimità - alla realizzazione di un fine istituzionale, per essere strumentali a soddisfare la funzione politica e rappresentativa all'esterno del gruppo di appartenenza del singolo consigliere da cui esse sono impiegate e perciò a riscontrare la concreta esistenza di un plausibile collegamento funzionale con il ruolo, i compiti e le finalità di natura pubblicistica facenti capo al gruppo, quale reale beneficiario.

Per contro, secondo i principi consolidati nella giurisprudenza di legittimità, la sentenza non può essere annullata sulla base di mere prospettazioni alternative che si risolvano in una rilettura orientata degli elementi di fatto posti a fondamento della decisione, ovvero nell'assunzione di nuovi e diversi parametri di ricostruzione e valutazione dei fatti, da preferire rispetto a quelli adottati dal giudice del merito, perché considerati maggiormente plausibili: trattasi infatti di censure di merito, inammissibili nel giudizio di legittimità.

In particolare, irrilevante in argomento è il richiamo alla cooptazione di *(omissis)* al servizio del gruppo dopo il 2011, stante la mancata dimostrazione della conclusione di un contratto di consulenza con il gruppo, prima di tale data, unica forma giuridica di collaborazione consentita in favore dei gruppi, che, in alternativa, poteva assumere solo attingendo ai ruoli regionali.

Irrelevante, ai fini della configurabilità del reato in esame, deve ritenersi, peraltro, la parziale restituzione effettivamente avvenuta di quanto sottratto (Sez. 6, n. 11425 del 20/11/2012, dep. 2013, Serritiello, Rv. 254868; Sez. 6, n. 8162 del 21/05/1987, Di Gianni, Rv. 176373), consumandosi il delitto di peculato nel momento in cui ha luogo l'appropriazione della *res* o del danaro da parte dell'agente, la quale, anche quando non arreca, per qualsiasi motivo, un danno patrimoniale alla P.A., è comunque lesiva dell'ulteriore interesse tutelato dall'art.

314 cod. pen., che si identifica nella legalità, imparzialità e buon andamento del suo operato (Sez. U., n. 38691 del 25/06/2009, Caruso, Rv. 244190; Sez. 6, n. 26476 del 09/06/2010, Rao, Rv. 248004).

8. Va rilevata infine la genericità e la manifesta infondatezza del quinto motivo di ricorso, col quale si censura il trattamento sanzionatorio con riferimento all'aumento di pena fissato in giorni 5 -oltre il minimo di un solo giorno- per ciascun episodio in continuazione, a fronte della evidente congruità e mitezza della determinazione da parte della Corte territoriale, a fronte della reiterata acquisizione di denaro pubblico, di entità ragguardevole, attraverso il compimento di atti che ha portato alla ripetizione dell'attività illecita, di pari gravità, un notevole numero di volte. In relazione a tale specifica situazione di fatto, chiaramente tratteggiata in sentenza, neppure la difesa illustra quale specifico *deficit* argomentativo attinga la pronuncia sul punto.

9. Considerato che la fattispecie di cui all'art. 314 cod. pen. era punita all'epoca dei fatti con la pena massima di anni 10 di reclusione e tenuto conto dell'incidenza del periodo di sospensione dal 13 febbraio 2018 al 29 marzo 2018 (giorni 45) in corso di giudizio e dell'ulteriore periodo di sospensione di giorni 64 causa COVID-19 (per il tempo di deposito della motivazione), il termine massimo di prescrizione è maturato con riferimento alle condotte antecedenti al 5 giugno 2008, ivi compreso l'episodio del 21 dicembre 2007, reati dei quali va accertata l'estinzione per il decorso dello stesso termine.

Si può quindi procedere agevolmente alla rideterminazione della pena per i residui (11) episodi in continuazione, con conseguente rimodulazione - secondo i criteri già indicati dalla Corte di appello e ritenuti congrui - in anni uno, mesi dieci e giorni tre di reclusione.

### **P.Q.M.**

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata, limitatamente alle condotte consumate entro il 5 giugno 2008, perché i reati sono estinti per prescrizione e per l'effetto ridetermina la pena per la residua imputazione in anni uno, mesi dieci e giorni tre di reclusione. Rigetta nel resto il ricorso.

Così deciso il 23/03/2021

Il Consigliere estensore

Maria Silvia Giorgi



Il Presidente

Anna Petruzzellis





15  
29 APR. 2021  
IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
dott.ssa M. Giovanna Tadocchi