



40595-21

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

Composta da: Sent. n. sez. 350/2021
Giorgio Fidelbo - Presidente - UP - 02/03/2021
Angelo Costanzo R.G.N. 14122/2020
Pierluigi Di Stefano - Relatore -
Emilia Anna Giordano
Gaetano De Amicis
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da

(omissis) , nato il (omissis)

avverso la sentenza del 25/09/2019 della Corte di appello di Bologna

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;
udita la relazione svolta dal Consigliere Pierluigi Di Stefano;
udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Alessandro Cimmino, che ha concluso chiedendo dichiararsi l'inammissibilità del ricorso;
udito il difensore, avvocato (omissis) , che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

RITENUTO IN FATTO

1. La Corte di appello di Bologna con la sentenza del 25 settembre 2019, oggetto dell'odierna impugnazione, ha confermato in punto di responsabilità la sentenza del 24 marzo 2017 del Tribunale di Bologna che condannava (omissis) (omissis) per il reato di peculato in relazione ad alcuni rimborsi da lui ottenuti, nella sua qualità di componente del Consiglio della Regione (omissis) , a carico dei fondi del gruppo consiliare di appartenenza per spese risultate non rimborsabili secondo la normativa regionale applicabile.

✓

1

1.1. In particolare, nell'ambito del più ampio elenco di cui al capo di imputazione, la condanna riguardava i rimborsi per le spese del 30/10/2010, 27/11/2010, 5/1/2011, 21/1/2011, 21/3/2011, 4/7/2011, 28/9/2010, 9/3/2011, il rimborso ottenuto per l'acquisto di taluni accessori informatici, di una banca dati giuridica e di CD musicali nonché per la retribuzione dell'incarico di consulenza affidato a (omissis) .

La Corte riconosceva l'attenuante di cui all'art. 62 n. 4 cod. pen. per gli importi inferiori ad euro 50 nonché l'attenuante del risarcimento del danno per la contestazione relativa alla banca dati giuridica e, quindi, riduceva la pena.

2. La Corte di appello esponeva che la contestazione originaria aveva ad oggetto moltissime spese individuate in ragione della genericità delle singole richieste di rimborso, ma tale contestazione era stata ridimensionata dallo stesso pubblico ministero in sede di conclusioni nel processo di primo grado perchè la normativa applicabile consentiva di autocertificare le finalità istituzionali delle richieste di rimborso che, quindi, dovevano ritenersi giustificate fino a prova contraria.

2.1. L'iniziale ipotesi di accusa, quale riportata nel capo di imputazione, ipotizzava che autore del reato fosse il presidente del gruppo consiliare, responsabile della distrazione delle somme a lui assegnate per rimborsare le spese non ammesse; il ricorrente, quindi, aveva il ruolo di concorrente.

Esclusa, però, la sussistenza della condotta contestata al capogruppo, era stata ritenuta la responsabilità in proprio del (omissis) , che quale consigliere regionale, con la qualifica di pubblico ufficiale, aveva la disponibilità del denaro di cui si appropriava, così realizzando pienamente il peculato. Difatti, anche se spettava al capogruppo autorizzare spese o rimborsi, avendo la disponibilità materiale dei fondi, questi erano comunque a disposizione di tutto il gruppo e, quindi, anche i singoli consiglieri avevano il possesso del denaro.

2.2. Ritenuto, pertanto, che fosse stato correttamente individuato nel peculato ex art. 314 cod. pen. il reato integrato con l'incameramento dei soldi dei fondi del gruppo, i giudici di merito valutavano le singole condotte in questione, per individuare il discrimine tra le spese ammesse e non ammesse.

2.3. Con riferimento alle singole spese, la sentenza osservava:

- il rimborso per una cena offerta ad un imprenditore locale il 30 ottobre 2010 non era una spesa di rappresentanza giustificata;
- non era adeguata la giustificazione per il rimborso del 28 settembre 2010 per la presenza di due scontrini di ristoranti per pasti completi nella stessa serata (a prescindere dall'aver o meno il ricorrente personalmente riempito il modulo di rimborso);

- i rimborsi del 27 novembre 2010 e del 21 gennaio 2011 erano illegittimi perchè non era stato dichiarato che si trattava di spese del terzo collaboratore e, comunque, perché la norma regionale vigente non consentiva espressamente il rimborso delle spese dei collaboratori;
- la spesa per un ristorante in data 21 gennaio 2011 non era compatibile con una contemporanea trasferta del ricorrente, non risultando plausibile né un errore della segretaria incaricata della redazione delle richieste nè che la trasferta fosse stata effettuata da collaboratori;
- le due spese di ristorazione del 27 novembre 2010 non erano rimborsabili riguardando due collaboratori e, peraltro, erano incompatibili per orario;
- non poteva essere rimborsata la spesa di euro 5 del 21 marzo 2011 in quanto la trasferta era motivata con l'incontro con un consigliere; i giudici di merito, difatti, ritenevano inopportuno fare in trasferta un incontro che bene poteva essere avere luogo presso la sede istituzionale;
- la giustificazione della spesa del 5 gennaio 2011 non era credibile; la Corte ricostruiva il viaggio per il quale vi era richiesta di rimborso come viaggio personale per il rientro dalle ferie in montagna;
- la spesa del 9 marzo 2011 non era giustificata non essendo credibile l'errore del ristoratore nel rilasciare la ricevuta;
- il pranzo del 4 luglio 2011, la cui funzione era attestata da una autodichiarazione, non poteva essere rimborsato completamente avendovi partecipato anche dei collaboratori;
- il contratto di consulenza della signora (omissis) non era finalizzato ad attività istituzionali quale consigliere regionale. I giudici di merito ritenevano dimostrato che di tale assunzione si interessò anche il ricorrente nel proprio interesse, perchè la consulente avrebbe dovuto occuparsi della sua campagna elettorale per l'elezione a sindaco;
- l'acquisto di (3 o 4) cd musicali non era rimborsabile perchè spesa eccentrica rispetto alle finalità istituzionali;
- la scheda "CAM" per televisore era certamente destinata ad un uso personale del ricorrente non risultando esservi un abbonamento televisivo per giustificare l'utilizzo presso la sede istituzionale del gruppo;
- per quanto riguarda la banca dati (omissis), era erronea la intestazione della stessa all'avvocato (omissis) e non al gruppo consiliare.

3. Avverso la decisione (omissis) ricorre a mezzo del difensore deducendo:

3.1. Primo motivo: violazione dell'articolo 314 cod. pen. e della Legge Regionale Emilia-Romagna n. 32 del 1997 nonché vizio di motivazione.

È erronea l'affermazione della Corte di appello che non sia dubbio che i singoli consiglieri regionali avessero la disponibilità delle somme stanziare per il funzionamento del gruppo consiliare.

Dal testo della stessa sentenza risulta che la disponibilità del denaro spettava al capogruppo, a tal fine anche intestatario del conto corrente ove confluivano i fondi, che era il soggetto che procedeva allo sblocco e alla corresponsione dei rimborsi.

Ciò è conforme a quanto riporta lo stesso capo di imputazione che testualmente afferma che il presidente del gruppo aveva "in ragione dell'ufficio il possesso o comunque la disponibilità del denaro attribuito al gruppo".

La necessità di richiedere la erogazione dei rimborsi ad un diverso soggetto è una modalità di per sé antitetica rispetto alla disponibilità diretta delle somme; in quest'ultimo caso non vi sarebbe stata alcuna necessità di richiedere il pagamento delle somme.

Non è corretto fare riferimento ai precedenti della Corte di cassazione citati nella sentenza, poiché riguardano le normative di altri Consigli regionali in base ai quali i contributi erano assegnati direttamente ai singoli consiglieri. La normativa della regione Emilia-Romagna vigente all'epoca, invece, prevedeva che il rapporto per la consegna e gestione del denaro era con il solo capogruppo, non prevedendo affatto una disponibilità diretta in capo ai singoli consiglieri.

In diritto, quindi, rammenta che il concetto di possesso o comunque la disponibilità di cui all'articolo 314 cod. pen. implica una situazione assimilabile alla detenzione per cui è necessaria la possibilità di disporre della cosa, anche se non vi sia un rapporto fisico diretto.

3.2. Secondo motivo: violazione di legge processuale e sostanziale nonché vizio di motivazione.

La Corte, pur affermando correttamente che in situazioni quale quella dei rimborsi spese la responsabilità non può essere presunta per la mancanza di una giustificazione specifica della spesa, in concreto applica una regola diversa.

Sotto altro profilo va considerata la effettiva latitudine delle attività rimborsabili. La disposizione della legge regionale vigente all'epoca va letta anche alla luce della successiva Legge Regionale Emilia-Romagna n. 11 del 2013 che ha diversamente e maggiormente limitato la utilizzabilità dei fondi, così dimostrando la maggiore ampiezza della precedente previsione.

3.3. Terzo motivo: violazione di legge sostanziale e vizio di motivazione.

Rileva la insussistenza dei fatti in concreto:

- rimborsi del 30 ottobre 2010 e del 28 settembre 2010: la Corte considera che non ogni cena con terzi può essere giustificata e di fatto richiede alla parte la

dimostrazione di una giustificazione che sia "più pregnante". Si tratta di una chiara inversione dell'onere della prova nel senso detto;

- rimborsi del 27 novembre 2010 e del 21 gennaio 2011. In tal caso il ragionamento della Corte è nei termini che «non basta il fatto che non fosse vietato per addurre che fosse lecito», motivo per escludere il diritto al rimborso delle spese del collaboratore. In ogni caso, pretende una specificazione delle spese non richiesta ponendo ancora una volta l'onere della prova a carico del ricorrente;

- rimborso del 21 marzo 2011. In questo caso si contesta la scelta di aver effettuato una trasferta per un incontro con un collega, ipotizzando la possibilità di incontrarsi altrimenti;

- rimborso del 5 gennaio 2011. La Corte non considera quanto emerso nel corso dell'istruttoria dibattimentale, ovvero che il rimborso era giustificato perché connesso con un incontro con esponenti della imprenditoria mantovana;

- rimborso del 9 marzo 2011. La Corte ammette che vi sia stato l'incontro per il quale ha chiesto il rimborso non ritenendo però plausibile l'errore nello scambio delle ricevute. Né, è stato ritenuto utile sentire il soggetto, chiaramente individuato, con il quale si era verificato tale erroneo scambio. Non vi è, quindi, prova certa della illegittimità;

- rimborso del 4 luglio 2011. Anche in questo caso si attribuisce al ricorrente la responsabilità per avere dato una giustificazione non attendibile. Peraltro, si tratta di spesa per la quale era stata prodotta una autodichiarazione di (omissis) come previsto dalla normativa regionale;

- contratto di consulenza della signora (omissis). Rileva che è stato dimostrato che il rapporto contrattuale è stato gestito da altro soggetto, tale (omissis) ;

- rimborso per dischi di musica. Si tratta di oggetti da utilizzare quale regalo di modesto valore;

- rimborso per il "samsungcam" (anche in questo caso la sentenza contesta la mancanza di adeguata giustificazione);

- rimborso per la banca dati giuridica. Tale tipo di spesa è stata ritenuta rimborsabile dalla Corte dei Conti, nel procedimento a carico del ricorrente, in quanto inerente alla attività di studio, ricerca, informazione.

3.4. Quarto motivo: violazione di legge e vizio di motivazione in relazione al difetto di correlazione tra imputazione contestata e sentenza.

Il ricorrente era stato citato a giudizio per rispondere a titolo di concorso nel reato di peculato commesso dal capogruppo ma, poi, è stato condannato per aver agito in proprio, quindi per una condotta ontologicamente diversa in quanto il giudice ha ritenuto che la detenzione del denaro fosse in capo a (omissis) e non al capogruppo. Ciò ha comportato una modifica "a sorpresa" che ha limitato la possibilità di difesa.

3.5. Quinto motivo: violazione di legge e vizio di motivazione. La condotta, se illecita, doveva essere qualificata quale truffa: in ipotesi, si era in presenza di documentazione falsa e finalizzata ad ottenere il rimborso inducendo in errore il detentore e distributore delle somme.

3.6. Sesto motivo: violazione di legge e vizio di motivazione per avere la Corte ritenuto sussistere il dolo di appropriazione valorizzando anche episodi per i quali vi è stata la piena assoluzione e, quanto alla banca dati giuridica, non considerando che la consulenza grafologica in atti dimostrava che non era stato il ricorrente a predisporre la richiesta di registrazione della banca dati senza intestarla al gruppo consiliare.

3.7. Settimo motivo: violazione di legge e vizio di motivazione per il disconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 323-*bis* cod. pen. e la limitazione di applicazione dell'attenuante di cui all'art. 62, n. 4, cod. pen.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è fondato:

- quanto alla corretta qualificazione giuridica dei fatti contestati, che in astratto possono integrare il reato di truffa aggravata;
- quanto alla insussistenza, sulla base della ricostruzione fatta dai giudici di merito, di quasi tutte le condotte di frode nei rimborsi;
- per intervenuta prescrizione della truffa configurabile per l'unico utilizzo dei fondi in oggetto per il quale è stata dimostrata la finalità privatistica.

2. Il capo di imputazione originario, trascritto nella epigrafe della sentenza di appello, si sviluppava in oltre 20 pagine in ognuna delle quali erano riportate circa 30 voci di spesa, indicate quali singole condotte di peculato mascherate da rimborsi.

Solo per una minima parte (sia quanto al numero delle richieste di rimborso che al loro valore monetario complessivo) di queste condotte la sentenza di primo grado ha deciso in termini espressi - quelle sopra indicate in termini di condanna e una decina in termini di assoluzione - mentre, per la maggior parte, ha deciso nel senso dell'assoluzione non sulla scorta di un esame specifico e una motivazione ad hoc ma limitandosi sostanzialmente a dare atto della desistenza del PM dal sostenere l'accusa.

A pagina 6 della sentenza di primo grado, difatti, si legge che, con riferimento (anche) al ricorrente, il pubblico ministero stesso aveva «ciroscritto il tema di prova in due memorie depositate in data 11 dicembre 2016, ove ha elencato quella parte di episodi in relazione ai quali s'intendeva sostenere l'accusa».

A tal punto, il Tribunale dava atto che «l'ipotesi di accusa relativa alle spese non comprese in tali elenchi si fondava unicamente sulla genericità della richiesta di rimborso»; considerava, quindi, che in tale ipotesi la normativa applicabile prevedeva la autocertificazione della finalità istituzionale e, poi, che non poteva farsi riferimento a criteri di responsabilità contabile essendo «diversi gli elementi costitutivi dell'illecito contabile e di quello penale».

Perciò, senza esame specifico di quelle che erano state portate a giudizio quali singole presunte appropriazioni, disponeva l'assoluzione per tutti i fatti «diversi da quelli specificati nelle due predette memorie del pubblico ministero».

2.1. Ciò, invero, chiarisce un punto essenziale che emerge anche solo dalla comparazione tra fatti contestati e fatti per i quali vi è stata condanna (a prescindere da quanto si dirà dopo sulla insussistenza anche di tutte le residue contestazioni relative ai rimborsi, esclusa la ben diversa vicenda della assunzione della signora (omissis)), utile per poi discutere di onere della prova sulle presunte irregolarità e altro.

Difatti è un dato significativo che per la massa delle centinaia di spese oggetto della iniziale contestazione di peculato la motivazione di assoluzione è consistita nella mera presa d'atto che il pubblico ministero aveva escluso di avere prove di accusa. Ciò, invero, nella data situazione, significava riconoscere la totale assenza di elementi per escludere che si trattasse di spese ammesse al rimborso, risultando superfluo tentare iniziative istruttorie.

Si comprende, quindi, che non si è proceduto, più linearmente, sulla scorta di una effettiva notizia di reato bensì per una scelta di verifica generale delle spese del gruppo consiliare, attività sostanzialmente sovrapponibile all'attività di verifica contabile, il che ha finito per condizionare la decisione fondata su valutazioni non sempre compatibili con questa sede penale sia quanto alle regole probatorie che al ritenere integrare reato l'ottenimento di rimborsi per spese non del tutto eccentriche ma "solo" eccessive o di dubbia inerenza, nel senso di cui appresso.

2.2. Dei numerosi motivi proposti, si considerano solo i primi tre che portano alla più favorevole decisione di annullamento senza rinvio.

3. E' innanzitutto fondato il primo motivo, poiché la qualificazione dei fatti come peculato, alle condizioni date, è erronea.

Vanno premessi argomenti generali in diritto quanto al reato di peculato, poiché la decisione impugnata fa ampio riferimento a vari precedenti della giurisprudenza di legittimità che confermavano la configurabilità di tale reato in vicende relative a gestione di fondi spesa a disposizione di soggetti con incarichi politici (quali consiglieri regionali, assessori, sindaci etc). Tali citazioni sono poste

a base della affermazione che è corretta la qualificazione giuridica delle condotte di (omissis) .

Tali precedenti, però, vanno considerati in modo approfondito per apprezzarne la ricostruzione giuridica perché non è sufficiente considerarli per il semplice fenomeno "soggetto pubblico che incamera denaro o altri beni per utilità privata", che non è affatto il discrimine tra le varie figure di reato.

Va, difatti, considerato, ai fini della possibile qualificazione della condotta come peculato o come altra ipotesi di reato ovvero come condotta penalmente irrilevante, che è fondamentale individuare se vi sia la disponibilità diretta o meno del denaro da parte dei soggetti aventi diritto al rimborso che, in ipotesi, ne abusano.

3.1. Non è oggetto di contestazione la natura pubblicistica del gruppo consiliare e, quindi, il ruolo di pubblico ufficiale del ricorrente; per completezza, è sufficiente rammentare come la Corte costituzionale con la sentenza n. 187 del 1990 ebbe a chiarire che «i gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, curando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica e, quindi, il ruolo pubblicistico di chi ne gestisce i fondi destinati al funzionamento della istituzione».

3.2. Profilo da chiarire, in quanto è centrale nella vicenda concreta, che il peculato, nella parte in cui prevede che la appropriazione riguardi un bene che sia in possesso o comunque nella disponibilità dell' agente per ragione del suo servizio o ufficio, fa riferimento alla possibilità di esercitare un potere giuridicamente rilevante sulla cosa. Per quanto tale possa essere anche un potere di fatto e non esercitato nell'ambito di uno specifico compito, quale può essere attribuzione della custodia da parte di altro soggetto avente la data qualità, è comunque necessario che vi sia tale presupposto: il rapporto tra il pubblico ufficiale e la "cosa" deve essere in termini di dovere di custodia o di potere, esercitabile in autonomia, di attribuire alla stessa una data destinazione.

Quindi, potrà ritenersi avere detenzione per motivi di ufficio il soggetto che abbia una delega anche di fatto per la gestione del bene. Ad esempio, nel caso di un dirigente di un servizio di tesoreria che deleghi un impiegato perché, anche se al di fuori delle sue proprie funzioni, gestisca il conto corrente dell'ente e provveda direttamente a pagamenti, l'impiegato delegato ha sicuramente una disponibilità

giuridicamente rilevante ai fini del reato di peculato - o di appropriazione indebita se è in questione una organizzazione privata -, anche nel caso in cui operi al di fuori della assegnazione degli specifici compiti, quale tesoriere di fatto. Diversamente, invece, non ricorre una disponibilità, nei termini richiesti dall'art. 314 cod. pen., se nell'ente lo stesso impiegato si appropri di denaro lasciato incustodito nell'ufficio del medesimo dirigente. In tal caso, difatti, non vi è disponibilità giuridicamente rilevante.

E' uno schema che ricorre nel caso di specie, quando si valorizza l'assenza di controlli sui rimborsi, situazione equiparabile al tesoriere che lascia la cassa aperta.

3.3. Sul punto va anche chiarito che non si deve fare confusione lì dove si distingue tra una disponibilità "fisica" e una giuridica.

E' una osservazione ovvia che la disponibilità del denaro è, ormai, quasi sempre una "disponibilità giuridica" e non materiale, in quanto la moneta circola quale registrazione informatica presso le banche (del tutto residuale, di fatto, l'ipotesi di gestione di contanti). Nel momento in cui, quindi, si discute di una disponibilità "virtuale" non si deve confondere tra le varie attività formali che valgono a comportare la movimentazione (informatica) del denaro.

La "disponibilità" rilevante ai fini del peculato spetta soltanto a chi ha un «potere di firma» e non si estende a chi si limita ad inserire nel procedimento «dati» necessari per giustificare il trasferimento del denaro stesso. Ovvero, per la situazione qui di interesse, non diventa partecipe della disponibilità giuridica colui che inserisce nel procedimento di pagamento la richiesta rispetto alla quale verrà disposta l'assegnazione dei fondi.

Quanto detto rileva perché corrisponde all'equivoco della decisione impugnata che, si anticipa, pone il momento della appropriazione nella richiesta di rimborso, ritenendola manifestazione della disponibilità giuridica dei fondi valorizzando il dato che il soggetto pagatore versava quanto richiesto senza alcun controllo.

3.4. Va, quindi, ribadita la interpretazione strettamente letterale dell'art. 314 cod. pen.: la norma non riguarda qualsiasi forma di appropriazione realizzata dal pubblico ufficiale, ma solo quella che abbia ad oggetto cose che possano definirsi quali possedute dall'agente. Tale possesso/disponibilità è un presupposto necessario per qualificare come peculato l'appropriazione che, di per sé sola, è un elemento equivoco poiché caratterizza anche altri delitti.

4. Passando, allora, alla valutazione della vicenda specifica alla luce delle argomentazioni del primo motivo di ricorso, va compreso, nel caso concreto e alla luce della ricostruzione dei fatti del provvedimento impugnato, se (omissis)

avesse la disponibilità dei fondi attribuiti al gruppo consiliare del quale faceva parte.

4.1. La Corte di appello ha fondato la propria decisione su una valutazione della normativa di riferimento che attribuirebbe al ricorrente la (co)detenzione dei fondi, quale condizione di "possesso" o "disponibilità" rilevante ex art. 614 cod. pen.: si ritiene, infatti, che il capogruppo dei gruppi consiliari della (omissis) (omissis) avesse (secondo la normativa dell'epoca dei fatti) la disponibilità materiale dei fondi, ma che «il fondo è comunque a disposizione del gruppo». In conseguenza, si assume che i singoli consiglieri abbiano «altresì il possesso e ne possono attingere a volte direttamente, mediante l'utilizzo delle carte di credito intestate al gruppo, altre volte mediante la procedura di rimborso».

Queste iniziali affermazioni in termini generali, però, nella successiva specificazione, sono significativamente diverse.

La Corte, difatti, chiarisce che «la carta di credito intestata al gruppo veniva utilizzata solo dal consigliere^(omissis)» e, ancora dopo, dà inequivocabilmente atto che il ricorrente non utilizzava affatto tale carta di credito. Insomma, tale significativo "indice" della attribuzione al singolo della disponibilità diretta dei fondi, pur inizialmente genericamente affermato, viene, nel successivo approfondimento, del tutto smentito.

La sentenza, poi, spiega che i soldi non erano affatto prelevati direttamente dai singoli consiglieri e descrive la gestione dei fondi con le parole della segretaria (omissis), sentita quale testimone:

- i singoli consiglieri effettuavano le spese, poi presentavano la richiesta di rimborso;
- il capogruppo firmava tali richieste di rimborso per controllare e attestare la loro regolarità e, quindi, emetteva assegni che girava a nome della segretaria (omissis);
- quest'ultima, infine, consegnava agli interessati il denaro contante.

4.2. Questa modalità generale di gestione porta a ritenere che non si sia in presenza di un accesso diretto al denaro messo a disposizione del gruppo, bensì al rimborso ad opera del soggetto che ha in custodia tale denaro e che ha il potere di disporre.

4.3. La sentenza, però, ritiene che vi siano delle peculiarità che dimostrano che tale sistema, diversamente dalla immediata apparenza, comporti la disponibilità diretta dei soldi da parte dei componenti del gruppo:

- la prassi era che tutte le richieste venivano automaticamente autorizzate dal capogruppo (omissis) – con la precisazione, però, che «in pratica (omissis) guardava solo le spese maggiori».

Insomma, la Corte di appello, con motivazione, che peraltro appare obiettivamente confusa, con tale ragionamento afferma che i consiglieri regionali

avevano la disponibilità delle somme stanziare per il funzionamento di ciascun gruppo, poiché potevano ottenerle «semplicemente dichiarando di averne diritto».

Questa, in definitiva, la situazione sulla quale la Corte basa la disponibilità giuridica del denaro, rilevante ex art. 314 cod. pen., in capo al ricorrente.

4.4. È però evidente che non ricorre un caso di affidamento di fatto ai consiglieri (e a *omissis*) del potere di disporre del denaro stanziato per il gruppo consiliare: la Corte di Appello non ha valorizzato (o, meglio, ha sostanzialmente escluso) il conferimento della disponibilità dei fondi da parte del capogruppo, ma ha essenzialmente ritenuto determinante la scarsità dei controlli sostanziali al momento del rimborso delle spese anticipate dal singolo consigliere (anche se, poi, si smentisce quando precisa che vi erano controlli sui pagamenti di maggior importo).

5. Nel suo percorso, a ben vedere, la sentenza non considera, se non genericamente, le regole di gestione dei fondi secondo la normativa applicabile, la cui valutazione è però necessaria per individuare quali siano i soggetti cui spetta legalmente la disponibilità e il potere di distribuzione dei fondi e, se del caso, di delega, anche di fatto, ad altri soggetti.

Valutare tale disciplina specifica è, invero, fondamentale nell'ottica della stessa decisione impugnata che si riporta a vari precedenti giurisprudenziali per motivare la propria decisione senza tenere conto di come, nei suddetti precedenti, le situazioni fossero ben diverse, innanzitutto per la diversità delle discipline specifiche di contribuzione.

È evidente che la assegnazione di fondi a un gruppo consiliare di un consiglio regionale (ma vale anche per altri soggetti "noti" nella casistica: assessori, sindaci o altre situazioni comparabili) può avvenire con varie modalità: quella dell'assegnazione dei fondi ad un soggetto "tesoriere", che effettuerà rimborsi delle spese anticipate dai singoli, se del caso previa verifica formale e sostanziale delle spese; oppure potrà essere attribuito a ciascun soggetto avente diritto ad un fondo cassa con un vincolo di destinazione (nella prassi si vede spesso l'utilizzo della carta di credito) e con un obbligo di rendicontazione successiva e restituzione dell'eventuale residuo.

Rispetto a questi schemi tipici, la condotta anomala di utilizzazione personale dei fondi può integrare, se del caso, reati ben diversi.

5.1. Nel caso di specie, la modalità di gestione è prevista dalla Legge Regionale n. 32 del 1997 della Regione Emilia-Romagna sul funzionamento dei gruppi consiliari, vigente all'epoca dei fatti contestati, che, per quanto di interesse in questa sede, all'art. 1 prevede che *«il Consiglio regionale [...] assicura ai gruppi consiliari, e per loro tramite ai consiglieri, [...] la disponibilità [...] dei mezzi*

necessari all'assolvimento delle loro funzioni»; al comma 5 attribuisce al Consiglio regionale il controllo sulla gestione dei contributi in denaro, in particolare «verificare che i contributi assegnati ai gruppi non siano devoluti a fini diversi dal funzionamento e dalla attività istituzionale dei gruppi stessi».

All'art. 3, prevede l'assegnazione di contributi *«Per le spese di funzionamento e per l'attività complessiva dei gruppi consiliari»* e all'art. 5, comma 1, disciplina la "corresponsione dei contributi in denaro": *«L'Ufficio di Presidenza del Consiglio liquida i contributi spettanti a ciascun gruppo e ne autorizza il pagamento in rate bimestrali anticipate (...); all'art. 5, comma 3, la disposizione prevede che «i contributi sono riscossi dal presidente del gruppo» o comunque da altra singola persona individuata dal regolamento o delegata: ovvero, i soldi sono assegnati in gestione al capogruppo.*

La corretta interpretazione è resa più agevole dalla peculiare disposizione di cui all'art. 5, comma 2, riferita alla gestione dei gruppi misti, ovvero quelli formati da soggetti appartenenti a diverse aree politiche che non abbiano da sole un sufficiente numero di consiglieri per comporre un proprio gruppo.

In tal caso, ipotizzandosi una difficoltà di gestione unitaria, la norma prevede che, se non intervengono accordi per la gestione dei contributi fra i vari componenti del gruppo, l'Ufficio di Presidenza divide i contributi stessi assegnandoli ai singoli componenti per cui *«ogni componente del gruppo misto ha i poteri, le facoltà, i doveri e le responsabilità attribuiti dalla presente legge al Presidente del gruppo limitatamente alla gestione dei contributi ed alla relativa rendicontazione».*

L'articolo 6 disciplina la "gestione contributi" che *«devono essere utilizzati per il funzionamento e le attività dei gruppi consiliari comprese le spese di rappresentanza e le spese relative a manifestazioni e altre attività, cui i consiglieri stessi siano stati incaricati di partecipare dal gruppo medesimo».*

Le regole rilevanti in tema di "rendiconto dei gruppi consiliari" prevedono (art. 6) che *«I gruppi tengono documentazione delle spese effettuate con impiego dei contributi».*

Il Presidente del gruppo ha la responsabilità contabile: *«Le spese impegnate dal gruppo entro la data delle elezioni per il rinnovo del Consiglio e non pagate entro il termine per la presentazione del rendiconto restano a carico del Presidente del gruppo che le ha decise»* (art. 6, comma 4) e *«L'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto di cui al comma 3 rimane a carico del Presidente del gruppo che ha sottoscritto il rendiconto»* (art. 6, comma 5).

5.2. Riepilogando, i contributi (art. 5, comma 3) sono affidati al Presidente del gruppo. Solo per i gruppi misti, salvo diversi accordi, ogni componente è

assegnatario di una quota, avendo i relativi poteri di gestione dei "suoi" fondi e l'obbligo di rendicontazione.

A ben vedere, vi è piena corrispondenza con le notizie acquisite dalla testimone ^(omissis) quanto alla effettiva gestione: i soldi erano assegnati al capo gruppo ^(omissis) (che aveva il relativo conto firmando gli assegni per i prelievi del denaro, poi consegnato in contanti ai beneficiari), il quale procedeva al rimborso delle spese anticipate dai singoli consiglieri su presentazione delle richieste.

La prova orale, per come riportata nella sentenza, dimostra solo che i controlli erano inaccurati, se non del tutto assenti.

Ma proprio per quanto riferisce la Corte di Appello, deve ritenersi che non variava la disponibilità del denaro, affidato in custodia al capogruppo, unico titolare del "potere di firma". Il lassismo dei controlli non era, certamente, una "delega" di gestione dei fondi.

6. Come si è già detto, la sentenza impugnata, per sostenere la correttezza della qualificazione giuridica dei fatti come peculato, si fonda su precedenti della giurisprudenza di legittimità riferiti a condotte di pubblici ufficiali che ottenevano rimborsi indebiti.

La lettura di tale decisioni, però, dimostra che tali decisioni non intervenivano in situazioni sovrapponibili, in quanto vi era una evidente diversità sostanziale delle normative applicabili nei vari casi quanto alla modalità di attribuzione di fondi ai titolari di ruoli istituzionali (nei vari casi consiglieri regionali, sindaci ed assessori).

Ed infatti, Sez. 6, n. 49990 del 11/07/2018, Spreafico, Rv. 274227, faceva applicazione della normativa della Regione Lombardia in cui «il contributo era corrisposto ai consiglieri regionali» per il tramite «del gruppo di appartenenza (art. 2-ter, I.r. cit.) e ad ogni consigliere era riconosciuto un "diritto" alla relativa quota (cfr. art. 2-bis, I.r. cit.)». La spesa in quel caso era effettuata direttamente dal singolo consigliere, con successiva presentazione della documentazione giustificativa, spettando ai presidenti dei gruppi consiliari la sola rendicontazione annuale. Coerentemente, si osservava che «in relazione a questo modello di gestione del danaro pubblico questa Corte ha più volte ravvisato il reato di peculato nei confronti dell'ordinatore che si appropri di denaro pubblico o consenta ad altri di appropriarsene, utilizzando documentazione che consenta di fuorviare i controlli e quindi ottenere materialmente il danaro (Sez. 6, n. 10569 del 05/12/2017, cit.; Sez. 6, n. 50074 del 27/09/2016, cit.)». Quindi il meccanismo, in quel caso, non era di rimborso di spese anticipate dal consigliere ma di diretto impegno di spesa dei fondi.

In un altro caso, Sez. 6, n. 53331 del 19/09/2017, Piredda, Rv. 271654, inquadra nel peculato la condotta dei singoli consiglieri regionali, in applicazione della normativa della Regione Liguria, secondo la quale i fondi erano assegnati in proprio a ciascun consigliere («Il rendiconto delle spese veniva pertanto predisposto ex post, successivamente rispetto all'erogazione ed all'impiego dei contributi consiliari, sulla base delle pezze giustificative fornite dai singoli consiglieri in relazione alle somme da loro percepite e non restituite a fine anno»).

Infine, nel caso di Sez. 6, n. 7492 del 18/10/2012, dep. 2013, Bartolotta, Rv. 255529, era in questione il provvedimento adottato da un Sindaco che disponeva un impegno di spesa sul bilancio di esercizio del Comune.

6.1. La decisione impugnata, invece, sembra ritenere sufficiente, per ritenere i casi simili e per qualificare i fatti come peculato, che si discuta di soggetti "istituzionali" che genericamente abusano del ruolo a fini di profitto, non considerando il profilo della effettiva detenzione dei fondi da distribuire, così parificando condotte sostanzialmente diverse alla luce dei principi sopra richiamati.

7. In definitiva, la decisione è erronea perché non vi era la diretta assegnazione dei fondi al singolo consigliere né risulta che vi fosse l'inserimento «di fatto nel maneggio o nella disponibilità della cosa o del denaro altrui, rinvenendo nella pubblica funzione o nel servizio anche la sola occasione per un tale comportamento».

7.1. Sotto il primo profilo, la stessa Corte dà atto che, secondo la normativa della Regione Emilia-Romagna, è il capogruppo che ha la disponibilità materiale dei fondi, quindi non vi è alcuna attribuzione di un ruolo diretto nella gestione dei contributi.

7.2. Sotto il secondo, a fronte della iniziale apodittica affermazione che i fondi di fatto erano posti a disposizione dei singoli consiglieri, la stessa Corte di Appello chiarisce che la procedura di rimborso era attuata sulla base di un assegno emesso dal capogruppo a favore della segretaria, la quale, poi, versava i soldi per i rimborsi ai singoli consiglieri. Ciò è esattamente il contrario dell'«atingere direttamente», mentre, si è detto, il riferimento alla disponibilità delle carte di credito intestate al gruppo è poi smentita dalla stessa sentenza (la utilizzava solo il consigliere ^(omissis) e, comunque, la carta era del "gruppo" e non sua; verosimilmente gli era stata consegnata dal capogruppo che ne consentiva l'uso di fatto).

7.3. Né, ovviamente, muta alcunché il fatto che i controlli sulle richieste di rimborso fossero "leggeri": non è elemento che incide sul possesso del denaro, non mutando la condizioni di rimborsi per spese già effettuate.

Anche sul punto la sentenza chiarisce che, in realtà, il capogruppo si limitava «a esaminare le richieste di rimborso con riferimento alle spese di importo

maggiore»; secondo le stesse proprie premesse, quindi, la decisione avrebbe dovuto ipotizzare che solo per quelle minori era configurabile il peculato per non esservi reali controlli di spesa.

8. Il tenore della presente decisione rende irrilevante sindacare se sia stata o meno rituale la modifica della contestazione (tema di uno dei motivi che restano assorbiti), ma è significativo considerare come l'imputazione originaria correttamente individuasse nel capogruppo il soggetto avente "il possesso o comunque la disponibilità del denaro attribuito al gruppo per le finalità (...)", ritenendo lo stesso autore diretto del peculato, perché aveva, in ipotesi, dolosamente consegnato ai singoli consiglieri somme non spettanti, commettendo quindi l'appropriazione mediante distrazione dalle finalità per cui le spese erano autorizzate. In tale imputazione originaria, si era ipotizzato che il ricorrente (e altri consiglieri) avesse concorso ex art. 110 cod. pen. nella condotta del pubblico ufficiale che aveva il possesso (e che, quindi, commetteva l'azione tipica).

8.1. Il processo, invero, ha escluso che il capogruppo avesse dolosamente distratto i fondi a beneficio dei consiglieri e, senza trarne le evidenti conseguenze, si è voluto confermare la medesima qualificazione giuridica non facendo riferimento al corretto schema del reato di peculato, forma di appropriazione indebita, bensì reinterprestando l'art. 314 cod. pen. quale norma sanzionatoria dell'indebito arricchimento dell'amministratore.

8.2. Invece, la condotta del (omissis), consistente se del caso nel presentare documentazione giustificativa falsa per ottenere rimborsi non spettanti, può essere qualificata in astratto quale truffa aggravata (o ex art. 316-ter cod. pen.), ma non quale peculato, mancando proprio il carattere più tipizzante del reato, ovvero "il possesso o, comunque, la disponibilità" dei fondi.

Le ulteriori conclusioni, sul potere integrare o meno reato i rimborsi/le spese accertate, saranno illustrate dopo la valutazione del secondo e del terzo motivo.

9. Sono fondati anche il secondo ed il terzo motivo, che denunciano l'errore nella individuazione delle regole probatorie sulla legittimità dei rimborsi (argomenti che prescindono dalla configurabilità della eventuale condotta illecita quale peculato o truffa o indebita percezione di erogazioni pubbliche) e, poi, l'errore nella individuazione in concreto di condotte penalmente rilevanti per ciascuna delle voci di spesa contestate.

9.1. Varie le questioni poste dalla difesa.

La prima riguarda la scelta di fondo della Corte di Appello, invero non molto chiara, tra le opzioni del richiedere che, ai fini della responsabilità penale, sia la

accusa a provare il carattere indebito della spesa o, all'opposto, che sia la difesa a dovere offrire la prova positiva della correttezza della spesa.

Poi, nell'ottica dei temi dedotti, va considerato quali siano le spese ammissibili e se l'ottenimento di rimborsi per spese non ammissibili integri automaticamente un fatto penalmente rilevante.

Infine, vanno valutate le singole spese alla luce delle deduzioni della difesa sulla loro regolarità.

10. Conviene partire dalla motivazione della sentenza di appello nella parte in cui ha dato espressa risposta alla contestazione della difesa, che già aveva proposto la questione qui ripetuta, ovvero che nel processo è stata applicata una regola di inversione dell'onere della prova, chiedendosi al ricorrente la dimostrazione della natura funzionale delle varie spese che gli erano state rimborsate per escludere la illiceità della sua condotta.

10.1. A pag. 13 della sentenza la Corte di appello afferma che «non [è] sufficiente a tal fine la pur estrema genericità delle indicazioni giustificative delle spese» per configurare il peculato.

Segue, poi, un particolare ragionamento che sembra smentire tale condivisibile (e peraltro ovvia) affermazione.

La Corte, dopo avere detto che il «principio generale anche di tipo costituzionale è che ogni spesa pubblica debba essere giustificata» ritenendo però che «la mancanza di una giustificazione specifica però non è sufficiente per una condanna penale», si esprime poi in termini diversi. Per migliore comprensione, si trascrivono i relativi argomenti: «(...) la giustificazione causale della singola spesa, intesa come indicazione puntuale e coeva della sua destinazione nell'ambito delle finalità strettamente connesse alle specifiche competenze ed attribuzioni istituzionali dei soggetti che ne possono disporre, è vera e propria condizione necessaria per la liceità della spesa stessa. In assenza di tale coeva giustificazione la spesa per sé determina interversione del possesso ed appropriazione, perché realizza un'utilizzazione intrinsecamente illecita. La coeva giustificazione della destinazione - nei sensi e nel contenuto prima chiariti - è quindi onere strutturale proprio della fattispecie, in definitiva imposto appunto dalle precondizioni di liceità dell'utilizzazione del denaro pubblico».

Ne consegue, sempre secondo la decisione impugnata, che è possibile fare ricorso a presunzioni in quanto «l'effettiva appropriazione, cioè l'illecita interversione, sul piano probatorio al di là di casi eclatanti e scolastici, può essere surrogata da situazioni altamente significative, come quelle derivanti dalla assoluta mancanza di allegazioni o dall'inosservanza di un esistente e specifico

obbligo di rendiconto, in presenza del quale la mancanza di giustificazioni finisce di per sé per evocare l'interversione».

10.2. Quindi, dopo l'iniziale affermazione di principio nel senso di escludere l'inversione dell'onere della prova, si comprende che la regola applicata dalla Corte di appello è esattamente il contrario: l'accusa dovrà provare il mero dato storico che vi sono state delle spese di cui è stato chiesto il rimborso e, poi, sarà «onere della difesa introdurre nel processo in modo convincente» la prova contraria che potrebbe scalfire le deduzioni dell'accusa. Questo, quindi, perché «in assenza di tale coeva giustificazione la spesa per sé determina interversione del possesso ed appropriazione, perché realizza un'utilizzazione intrinsecamente illecita».

10.3. In definitiva, sebbene quanto affermato alle pagine 12 e 13 non risulti del tutto chiaro, sembra che, prescindendo dalla considerazione delle regole applicabili nel caso concreto (in particolare quelle, contenute nella citata legge regionale, che impongono un maggiore o minore dettaglio della giustificazione della richiesta di rimborso), si sia fatta una complessiva confusione tra responsabilità contabile, responsabilità contrattuale in generale e responsabilità penale per reati che comportino la appropriazione di denaro altrui (si tratti di peculato, di truffa o del reato di cui all'art. 316-ter cod. pen.).

Soprattutto, in base a tali argomenti, si afferma la regola che, se la spesa non è rimborsabile, ricorre comunque un reato, escludendo che possa esservi uno spazio residuo di indifferenza penale: la responsabilità per danno erariale integrerebbe sempre reato.

11. Anche in questo caso la sentenza di appello, per sostenere la correttezza delle proprie valutazioni, utilizza precedenti giurisprudenziali di questa Corte di legittimità, assumendone la sostanziale identità delle vicende fattuali quanto alla sufficienza della carenza di giustificativi di spesa per integrare reati.

Conviene, allora, innanzitutto superare tale suggestione, perché nelle sentenze citate dal provvedimento impugnato si è in presenza di casi del tutto diversi, in cui vi era la prova positiva delle finalità private dell'incameramento delle somme; in particolare, i riferimenti alle ricevute e altre pezze di appoggio riguardavano casi conclamati di irregolarità o falsità per occultare le reali spese:

- Sez. 6, n. 10908 del 01/02/2006, Caffaro, Rv. 234105, escludeva la liceità di alcune spese di rappresentanza perché nel caso concreto era accertato che si trattava di spese per finalità chiaramente private («finalizzata, anche se in modo goffo, alla *captatio benevolentiae* dei militi che avevano eseguito il sequestro di atti che potevano dimostrare anche una responsabilità ... del Sindaco »);

- Sez. 6, n. 53331 del 19/09/2017, Piredda, Rv. 271654, innanzitutto trattava di un caso in cui le cifre oggetto di rimborso erano ben più consistenti, € 9/10mila

per ciascuno degli imputati; costoro, nel corso delle intercettazioni, affermavano di essere ben consapevoli di avere richiesto rimborsi non dovuti perché "personali" (quali canoni di locazione e acquisto di autovetture) e, del resto, li avevano occultati con pezze di appoggio (scontrini eccetera) irregolari, finalizzati a non fare comprendere quale fosse la spesa. Infatti, alcuni documenti erano prodotti due volte, alcuni resi illeggibili, le ricevute erano prive di data e firma, non vi era mai riferimento ai beni acquistati. Alla "confessione" nelle conversazioni intercettate si aggiungevano gli accertamenti mirati (quindi riferiti a concrete notizie di reato) che dimostravano l'uso privatistico dei fondi ed anche la loro diretta appropriazione per essere alcuni acquisti solo simulati e per essere stati pagati dei canoni di locazione per immobili in uso personale;

- Sez. 6, n. 35683 del 01/06/2017, Adamo Rv. 270549 e Sez. 6, Sentenza n. 49990 del 2018 affermano che l'«illecita interversione, sul piano probatorio può essere tuttavia surrogato da situazioni altamente significative, come quelle derivanti dalla assoluta mancanza di allegazioni o dall'inosservanza di un esistente e specifico obbligo di documentazione, in presenza del quale la mancanza di giustificazioni finisce di per sé per evocare l'interversione», quando, però, sia violazione una specifica previsione di giustificazione analitica. Non solo, quindi, vi era la certezza che si era voluto nascondere la vera ragione della spesa, ma quest'ultima decisione, poi, era riferita ad una Regione per la quale la normativa applicabile prevedeva ben delimitati ambiti di autorizzabilità di spese/rimborsi ("formazione, aggiornamento, consulenze esterne occasionali, documentazione, rappresentanza, divulgazione e accesso e utilizzo delle nuove tecnologie");

- Sez. 6, n. 7492 del 18/10/2012, dep. 2013, Bartolotta, Rv. 255529 accertava l'uso di somme in disponibilità dei pubblici ufficiali per pagare viaggi in favore dei coniugi.

Quindi la casistica che la sentenza utilizza a sostegno della condanna è riferibile a casi di prova positiva di spese totalmente estranee e non può essere adoperata quale facile scorciatoia per confermare la interpretazione dei fatti dedotti nel processo.

12. Prima di affrontare il tema della corretta ripartizione dell'onere della prova, vanno individuate le norme applicabili nel caso di specie, sia in ordine alla tipologia di spese consentite e, quindi, rimborsabili, sia in ordine alla individuazione delle modalità per la richiesta di rimborso, la cui elusione può essere traccia di una spesa la cui effettiva consistenza sia "inconfessabile".

Si tratta di un profilo essenziale, ma sul quale la sentenza impugnata è generica, pur se, come del resto è evidente proprio nei precedenti giurisprudenziali

utilizzati dalla Corte di appello, la analiticità o meno delle richieste dei rimborsi è ben diversa a seconda degli enti pubblici interessati e delle norme succedutesi nel tempo. Anche nel caso della regione Emilia-Romagna, del resto, le norme di rango legislativo applicabili nel caso concreto sono state poi sostituite da altre con regole più stringenti.

12.1. La legge vigente all'epoca dei fatti, sopra citata, prevede la assegnazione di contributi ai gruppi "per le spese di funzionamento e per l'attività complessiva".

In particolare, secondo l'art. 6, i contributi devono essere utilizzati per il funzionamento delle attività dei gruppi, ivi comprese le spese di rappresentanza e di partecipazione a manifestazioni e altre attività per le quali i singoli consiglieri siano incaricati da parte del gruppo. L'unico limite effettivo è costituito dal divieto di utilizzare i fondi per il finanziamento dei partiti.

La medesima disposizione consente scelte autonome di ciascun gruppo per la gestione delle spese e, al comma 6, si comprende la necessità, collegata all'obbligo di rendiconto a carico del gruppo, che il singolo consigliere esibisca sempre i giustificativi delle sue spese: si legge, difatti, che "in via del tutto eccezionale, nel caso in cui le spese di cui al comma 2 non siano documentabili, o risulti effettivamente impossibile produrre documentazione", il presidente del gruppo può attestare, con specifica motivazione, la congruità della spesa sulla scorta di parametri obiettivi, quale i costi dei trasporti, di vitto e di soggiorno, la spesa chilometrica.

12.2. Sussiste, quindi, un obbligo generale di offrire giustificazione delle spese, che devono essere congrue rispetto alla finalità ("risulti congrua e giustificabile rispetto a parametri obiettivi"), non rilevandosi, però, obblighi particolarmente stringenti (non vi è alcuna norma esplicita su tipologia di ricevute, previa autorizzazione alla spesa etc.).

Il comma 4 prevede che per le attribuzioni di incarichi di lavoro subordinato, autonomo e simili, debba essere utilizzata la rituale documentazione fiscale e previdenziale.

13. Così chiarite le disposizioni applicabili, si può considerare il tema dell'onere della prova della regolarità della spesa, anticipando che, ovviamente, mai può essere posto in discussione un principio fondante del sistema penale: l'onere della prova spetta all'accusa.

L'ambito della discussione, per situazioni quali quelle in esame, può vertere solo su come taluni elementi concreti possano rappresentare un indizio da cui desumere logicamente il fatto da dimostrare (ad es. la ricevuta falsa crea

un'apparenza di spesa "inconfessabile" e indebita, apparenza rispetto alla quale l'imputato, se del caso, dovrà offrire una controprova).

13.1. Questa Corte, nel pronunciarsi in vari casi sul fenomeno di possibile "(ab)uso dei fondi per spese di figure istituzionali", ha affrontato vicende processuali comparabili che decidevano in casi in cui non vi erano regole stringenti in ordine alle spese e i soggetti competenti per il controllo avevano approvato tali spese; ha, quindi, sempre escluso che possa porsi a carico dell'imputato l'onere della prova.

In tali situazioni (poco importa il tipo di reato configurabile), si è affermato che la illiceità (penale) della spesa non consegue alla mancanza di giustificazione in ordine al contributo erogato perchè occorre la piena prova dell'appropriazione (Sez. 6, n. 35683 del 01/06/2017, Adamo, Rv. 270549; Sez. 6, n. 41768 del 22/06/2017, Fitto, Rv. 271283).

Nella sentenza Sez. 6, n. 21166 del 09/04/2019, Marino, Rv. 276067, si legge: «la incompletezza o l'inadeguatezza della rendicontazione delle spese operate dal pubblico ufficiale potrebbero servire a ritenere configurabile una responsabilità di natura amministrativa e contabile del pubblico ufficiale, ma non possono valere, da sole, ad integrare una responsabilità penale dell'agente per peculato, che necessita della prova della concreta appropriazione del denaro, cioè della sua destinazione a finalità privatistiche; con la conseguenza che l'illecita interversione del possesso del denaro rilevante penalmente, lungi dal poter essere desunta da mere irregolarità o incompletezze nella formazione di documenti giustificativi delle relative spese, potrebbe considerarsi indirettamente provata in sede penale solamente da "situazioni altamente significative", quali la totale mancanza di atti che permettano di collegare l'impiego del denaro alle funzioni istituzionali ovvero la sistematica elusione di specifiche regole disciplinanti le modalità di adempimento dell'obbligo di rendicontazione: situazioni che, nel caso di specie, sono pacificamente assenti, tenuto conto che "giustificativi delle spese" erano stati presentati, documenti che la Corte di appello ha ritenuto falsi con una motivazione del tutto inadeguata». Fatti salvi casi particolari in cui l'imputato ha l'onere di provare fatti processuali, non riferibili alla responsabilità per il reato (come nelle ipotesi disciplinate dagli artt. 175 e 420-*bis* cod. proc. pen.) « (...) la regola per cui è la pubblica accusa che ha l'onere di provare l'esistenza degli elementi costitutivi di ciascuna fattispecie penale è ineludibile, in quanto espressione dello statuto costituzionale del giudizio penale fondato sulla presunzione di non colpevolezza prevista dall'art. 27, comma 2, Cost.: regola che non può essere declinata solamente in termini di riconoscimento di un dovere deontologico in capo al rappresentante della pubblica accusa, ma che concretizza

un insuperabile criterio processuale di valutazione della prova penale e, perciò, un canone basilare nella valutazione della legittimità del relativo giudizio.

In questa ottica, va rilevato come nella motivazione della sentenza impugnata sia riconoscibile un procedimento argomentativo basato su una evidente 'forzatura' logico-giuridica, che si è tradotta, in pratica, in una violazione di quella fondamentale regola di civiltà giuridica».

13.2. Nel caso di specie, le regole di distribuzione dell'onere della prova non sono state applicate correttamente.

Invero, la decisione odierna sconta una evidente confusione di principio (e, conseguentemente, nella applicazione concreta) tra responsabilità contabile e responsabilità penale sotto due profili:

- applica per la seconda le regole di prova della prima;
- sostanzialmente ritiene che sussistendo la prima sussista sempre la seconda, poiché non considera che non tutte le vicende giuridicamente rilevanti hanno necessariamente una colorazione penale per le peculiarità proprie del diritto penale rispetto ad altre branche del diritto.

Quanto alle regole probatorie, a parte quanto già detto sulla «fondamentale regola di civiltà giuridica» dell'onere della prova nel processo penale, basterebbe rammentare come la responsabilità contabile sia sostanzialmente assimilabile alla responsabilità contrattuale del diritto civile e la responsabilità penale alla responsabilità extra contrattuale con la notoria diversità di onere della prova.

13.3. Si nota, invece, come la decisione sul piano dei principi trasla nel processo penale proprio le regole del processo per danno erariale cui è stato sottoposto l'odierno ricorrente. Lo si riconosce chiaramente in parti della motivazione sopra trascritta che trovano corrispondenza in precedenti della giurisdizione contabile.

Difatti, la materia del rimborso delle spese da parte di gruppi consiliari è stata abbondantemente oggetto di valutazione in sede di responsabilità contabile anche con riferimento alla regione Emilia-Romagna. Lo si desume dalla decisione citata dalla difesa, riferita proprio al ricorrente, e dalla varia giurisprudenza della Corte dei Conti e delle Sezioni Unite civili, intervenuta per altri casi di presunta cattiva gestione dei fondi per i gruppi consiliari dello stesso e di altri Consigli regionali.

13.4. Le regole nella responsabilità contabile sono note, ex art. art. 1 legge 14 gennaio 1994 n. 20, tale responsabilità, personale, è "limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali" e "ai fini dell'affermazione della colpevolezza dell'agente contabile è sufficiente la prova dell'esistenza dell'ammanco o la mancata restituzione dei beni avuti in gestione, mentre all'agente contabile spetta di provare che il depauperamento patrimoniale è conseguenza di un fatto a lui non

imputabile in quanto dovuto a caso fortuito o a forza maggiore” (Corte conti, sent. Toscana, giurisd., 23 giugno 2021, n. 240 , G. A.).

Sostanzialmente, l’onere della prova, adattato al giudizio di responsabilità contabile, corrisponde a quello previsto in caso di inadempimento delle obbligazioni, il debitore è tenuto al risarcimento del danno, a meno di non provare che l’inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile.

13.5. La sentenza della Corte dei Conti in sede giurisdizionale d’appello, n. 279 del 14/6/2018, resa nei confronti del medesimo ricorrente anche con riguardo alle spese per le quali vi è stata la condanna qui in valutazione, offre indicazioni che ben chiariscono la modalità di determinazione della diversa responsabilità contabile in caso di violazione delle regole in tema di rimborsi, con argomentazioni adesive alla giurisprudenza contabile in materia.

13.6. Innanzitutto il giudice contabile può « sindacare la legittimità della spesa pubblica non solo alla luce di regole giuridiche ben individuate, ma anche in ragione di parametri obiettivi valutabili ex ante, quali la congruità, la logicità, la razionalità, l’efficacia, l’economicità, la ragionevolezza e la proporzionalità [...] tutte espressioni della coerenza della scelta rispetto ai fini di pubblico interesse che ne contrassegnano la relativa funzione, anche con riferimento al *munus publicum* di Consigliere regionale» ... «L’autodeterminazione sulla spesa non potrà mai, quindi, prescindere dall’obbligo di documentazione e di giustificazione della stessa secondo le precipue finalità istituzionali, proprio perché la gestione è sempre soggetta a controllo, anche giurisdizionale, trattandosi di risorse pubbliche».

Per dimostrare la responsabilità deve essere provato, innanzitutto, «che le spese sostenute con i fondi del Gruppo consiliare non siano veritiere o non siano attinenti al funzionamento e/o all’attività del Gruppo o, pur essendo inerenti, oltrepassino il limite della ragionevolezza. [...] E, con riguardo alla distribuzione dell’onere della prova, trattandosi di spese sostenute con fondi pubblici, è corretto ritenere che sia la parte convenuta a dover dare dimostrazione che la spesa sia veritiera - cioè che sia stata effettivamente sostenuta - e corretta - cioè che sia inerente e ragionevole» ... «in generale, sono state riconosciute tutte le spese, per le quali il Consigliere ha fornito una motivazione puntuale e riscontrabile di inerenza alla attività del Gruppo, mentre sono state considerate come indebitamente poste a carico dei fondi del Gruppo consiliare quelle spese solo genericamente motivate e, quindi, la cui inerenza non è provata o, comunque, riscontrabile proprio a causa della genericità della giustificazione recata dall’interessato».

Si tratta di regole generali costanti nelle altre decisioni equiparabili e nella giurisprudenza delle Sezioni Unite civili (per tutte, Sez. Un. civ. n. 622 del 15/01/2021, Rv. 660220).

14. In conclusione, l'esame delle regole in tema di responsabilità contabile, quali applicate proprio in riferimento alla applicazione della disciplina della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 32 del 2007, sia nei confronti del ricorrente che di altri componenti del medesimo Consiglio regionale nello stesso arco temporale 2011/2012, dimostra il grave errore della Corte di appello che, nella individuazione delle regole per la valutazione della legittimità "penale" di accesso ai fondi, fa palesemente applicazione della disciplina della responsabilità contabile, sia quanto alla imposizione dell'onere della prova a carico dell'imputato che – come meglio emerge dalla decisione sulle singole spese – valutando profili di "inerenza" della spesa, in particolare congruità e ragionevolezza e non, invece, la sola appropriazione e/o distrazione per fini privati. In poche parole, la Corte sembra avere ritenuto sussistere il reato di peculato (o, *mutatis mutandis*, altra figura di reato) quale precipitato penale del danno erariale.

14.1. La decisione è quindi erronea perché doveva essere applicato, senza alcuna deroga, il principio dell'onere della prova a carico dell'accusa nei termini sopra riportati.

15. Vanno, quindi, esaminati gli argomenti del terzo motivo, con la precisazione che i fatti, per quanto detto, certamente non possono mai costituire peculato, mancando la condizione essenziale del possesso e, quindi, là dove non "indifferenti" per il diritto penale, possano rientrare in ipotesi quali la truffa o l'indebita percezione di erogazioni pubbliche.

15.1. Si consideri innanzitutto che i giudici di merito hanno accomunato situazioni di irregolarità dei rimborsi di tipologie tra loro molto diverse rispetto ai profili di interesse ai fini della decisione. Secondo i giudici di merito:

- alcune delle spese di rappresentanza, pur correttamente rappresentate, non erano ammissibili, quindi non rimborsabili, perché non inerenti, eccessive, non espressamente autorizzate, etc.;
- altre erano sicuramente riferibili ad attività politica per la quale non era consentito l'uso dei fondi;
- alcune spese erano di natura privata e falsamente giustificate;
- alcune spese erano inopportune (è il caso in cui si osserva che se il ricorrente avesse incontrato altre persone in sede istituzionale e non esterna avrebbe risparmiato sui costi di trasporto etc).



In alcuni casi, quindi, è in questione l'appropriazione dei fondi, utilizzati a fini personali, mentre in altri, pur essendo rispettata la destinazione istituzionale, si contesta la loro cattiva utilizzazione. Le situazioni, invero sono ben diverse, come dopo si chiarisce.

16. Quanto alle spese del 30 ottobre 2010, del 27 novembre 2010, del 21 gennaio 2011, del 21 marzo 2011 e del 4 luglio 2011 certamente non sono fatti penalmente rilevanti.

La Corte, difatti, discute di inerenza, del trattarsi di spese non ammissibili secondo concetti di ragionevole valutazione delle situazioni coperte alla normativa sui rimborsi, addirittura di opportunità di organizzare gli incontri in modo da evitare dei costi, fatti che non solo non possono ritenersi integrare reati fondati sulla condotta fraudolenta ma, ben vedere, neanche un "impossessamento" lì dove dovesse ricorrere la diretta disponibilità di fondi.

Non vi è ragione per una interpretazione (nella migliore delle ipotesi estensiva) che avrebbe l'effetto di ampliare l'area del punibile attribuendo alla giurisdizione penale una sorta di potere regolatore della gestione di risorse pubbliche – con la peculiarità di rendere delitto *ex post* condotte che sono state ritenute *ex ante* lecite dagli organi amministrativi deputati all'approvazione delle spese (per situazioni simili si veda la Sez. 6, n. 29887 del 27/3/2019, Martorano, Rv. 277408, che considerava casi in cui erroneamente si era contestata l'opportunità di talune spese).

Per tali voci di spesa, quindi, va pronunciato l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata perché il fatto non sussiste.

17. Tutte le altre spese, invece, secondo i giudici di merito avevano natura privata perché i relativi giustificativi sono risultati falsi e finalizzati a nascondere la vera natura della spesa, evidentemente "inconfessabile". Ciò fa ragionevolmente ritenere, secondo la sentenza impugnata, che si tratti di destinazione dei fondi a fini personali.

17.1. Invero, una adeguata motivazione della sussistenza di una condotta fraudolenta, tale da non lasciare ambiti di valutazione al giudice di legittimità, si riscontra solo per l'utilizzazione dei fondi per il contratto di consulenza della signora (omissis).

La Corte di appello motiva chiaramente come sia stato dimostrato che tale contratto non era finalizzato ad attività istituzionali del (omissis) quale consigliere bensì alla campagna elettorale per l'elezione a sindaco, violando peraltro proprio l'unico divieto esplicito di uso dei fondi presente nella legge regionale, relativo al finanziamento di attività di partito.

17.2. Quanto alle altre spese, la tesi di fondo è che si tratti di somme chiaramente distratte dalla loro finalità e ottenute con l'ausilio di falsi documenti o false giustificazioni, tali da indurre in errore il soggetto erogante e/o nascondere l'erogazione indebita. Al riguardo, però, la motivazione è gravemente carente non ricostruendo in modo adeguato i fatti, facendo evidentemente riferimento a regole erronee in ordine all'onere della prova.

Per quanto riguarda le spese di ristorazione del 28 settembre 2010, del 21 gennaio 2011 e del 9 marzo 2011, la mera difficoltà del ricorrente nella ricostruzione delle vicende non offre la certezza della falsità delle spese. Peraltro, non si poteva prescindere dal fatto che è fuori di ogni logica che, non essendo emerse anomalie per le varie centinaia di spese oggetto della verifica di possibile irregolarità di accesso ai fondi da parte il ricorrente, questi potesse aver voluto commettere frodi per tali pochissimi casi e per modesti importi. La Corte non si sarebbe dovuta accontentare di una mera plausibilità dell'uso fraudolento.

Quanto alla spesa del 5 gennaio 2011, che la Corte ritiene in realtà riguardare un viaggio personale per rientro dalle ferie, il pur ragionevole sospetto non risulta accompagnato da alcun serio dato probatorio. La motivazione, quindi, è del tutto carente.

Quanto all'acquisto di dischi musicali e alla scheda per il televisore, parimenti l'accertamento dell'uso privato è limitato ad un dato di plausibilità a fronte delle giustificazioni offerte. La motivazione non espone significativi dati probatori e, quindi, risulta del tutto inadeguata a giustificare la condanna.

Per quanto riguarda la banca dati giuridica, per quanto sia ragionevole il sospetto che il ricorrente avesse abusato della carica per procurarsi uno strumento per la propria professione, a fronte della correzione della intestazione della banca dati e, comunque dell'assenza di prova dell'uso nello studio privato, la motivazione parimenti risulta del tutto carente.

18. In concreto, le conclusioni devono essere:

- quanto alle spese del 30 ottobre 2010, del 27 novembre 2010, del 21 gennaio 2011, del 21 marzo 2011 e del 4 luglio 2011 si è già detto sopra;
- quanto al contratto di consulenza con la signora ^(omissis), la vicenda, come detto, integra il reato di truffa aggravata, reato per il quale ad oggi risulta decorso il termine massimo di prescrizione. In assenza di alcuna evidenza che possa giustificare l'immediato proscioglimento, ex art. 129, comma 2, cod. proc. pen. va, quindi, dichiarata la estinzione del reato;
- quanto alle altre vicende l'annullamento deve essere pronunciato senza rinvio perché gli unici dati fattuali individuati, nell'ottica corretta di onere della prova a carico dell'accusa, non potrebbero in prospettiva consentire l'accertamento del

reato, ricorrendo quindi le condizioni di cui all' art. 620, lett. I), cod. proc. pen.
Pertanto, la decisione in merito deve prevalere sulla declaratoria di prescrizione.

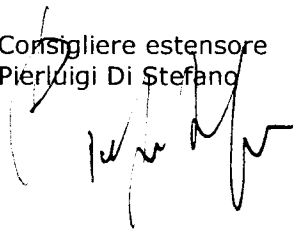
Gli altri motivi restano assorbiti.

P.Q.M.

Qualificato il fatto relativo al rimborso delle spese sostenute per la consulenza svolta da (omissis) come delitto di truffa aggravata, dichiara estinto il reato per intervenuta prescrizione. Annulla senza rinvio nel resto la sentenza impugnata perché il fatto non sussiste.

Roma, così deciso il 2 marzo 2021

Il Consigliere estensore
Pierluigi Di Stefano



Il Presidente
Giorgio F. Delbo

