



N. 11640/13 R.G. N.R.
N. 13766/15 R.G.G.I.P. (stralciato dal n. 2823/14 gip)

SENTENZA N. 2192/15

UDIENZA 13/11/2015

DEPOSITO 11/12/2015

ESECUTIVA

SCHEDA

N. C.P.

**TRIBUNALE DI BOLOGNA
SEZIONE DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL GIUDICE**

Dr. Letizio MAGLIARO
ha emesso la seguente:

S E N T E N Z A
(con motivazione successiva)

nel procedimento con rito abbreviato a carico di:

1.

....., elettivamente domiciliato presso i difensori di fiducia; è presente difeso di FIDUCIA dall'Avv. Alessandro GAMBERINI presente e dall'Avv. Salvatore Tesoriero del Foro di Bologna presente ;

2.

....., elettivamente domiciliato presso il difensore di fiducia; presente difeso di fiducia dall'avv. Paolo Trombetti del Foro di Bologna presente ;

3.

....., elettivamente domiciliato presso il difensore avv. Bottiglioni come presente; difeso di fiducia dall'Avv. Gino Bottiglioni del Foro di Bologna presente e dall'Avv. Grazia Volo del Foro di Roma con studio in VIA G.B. DE ROSSI, 32 ROMA RM 00161 oggi in sostituzione avv. presente.

I M P U T A T I

B) del delitto p. e p. dagli artt. 81 cpv., 110, 314 c.p., perché in concorso tra loro con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, nella sua qualità di Capo del Gruppo Consiliare del Partito Democratico costituito presso l'Assemblea

di Capo del Gruppo Consiliare del Partito Democratico costituito presso l'Assemblea Legislativa Regionale dell'Emilia Romagna, nella consiliatura iniziata nel mese di maggio 2010, quale Consigliere componente il medesimo gruppo, perciò entrambi in qualità di pubblici ufficiali, avendo il Presidente in ragione dell'ufficio il possesso o comunque la disponibilità del denaro attribuito al predetto Gruppo per le finalità di cui agli artt. 1 e 6 della Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 32 del 1997, denaro già assegnato al Gruppo medesimo con delibera dell'Ufficio di Presidenza e reso disponibile pagamento di rate bimestrali anticipate su conto corrente intestato al Gruppo presso la Banca Unicredit, filiale di Bologna - viale Aldo Moro, si appropriavano - con attestazioni riguardanti tutte le spese e per le somme rispettivamente dalla stessa indicate - di somme imputate a "iniziative pubbliche del gruppo" nonché "rimborsi spesa ai consiglieri" e in particolare, nel caso del consigliere della somma complessiva di € 9.932,17, giustificando come spese inerenti l'attività consiliare iniziative di genere diverso quali costi sostenuti per la partecipazione ad attività del partito anche al di fuori dell'ambito regionale ovvero spese esclusivamente personali del consigliere con ciò trattenendo denaro attribuito quale contributo per il funzionamento e l'attività istituzionale dei gruppi per scopi diversi da quelli previsti dalla legge 32/97 oltre che specificamente per scopi espressamente vietati da detta normativa laddove si prevede - art. 7 (norma ora sostituita dall'art.22 della L.R.II/2013) - che "i gruppi consiliari non possono utilizzare neppure parzialmente i contributi di cui al comma 1 per finanziare organi centrali o periferici di partiti politici, loro articolazioni politico-organizzative o altri raggruppamenti interni ai partiti medesimi".

In particolare, con le modalità e le finalità sopra descritte, nei mesi di consiliatura da aprile 2011 a dicembre 2011 effettuavano tra l'altro le seguenti spese, così suddivise per comparto:

1) SPESE DI TRASPORTO	€ 1.003,50
biglietti ferroviari	€ 1.003,50
2) SPESE RISTORANTI	€ 2.711,47
3) HOTEL	€ 602,50
4) SALA	€ 3.000,00
5) BAR	€ 92,00
6) CONVEGNI	€ 300,00
7) TIPOGRAFIA	€ 1.248,00
8) OMAGGI	€ 79,50
9) SERVIZI WEB	€ 895,20
TOTALE	€ 9.932,17

e così analiticamente e cronologicamente sostenute:

data	ora	doc	importo	nr. prot.	società	tipologia spesa	note
30/04/2011 sabato		fattura	895,20	532	Brucomela snc	rimborsi spese coll. particolari	servizi web
04/05/2011 mercoledì Seduta Consiglio		r. fisc.	266,50	408	rist. Il Pozzo - Reggio Emilia	rimborso spese ai consiglieri	spese ristorazione
18/05/2011 mercoledì Commissione I		sc. fisc.	56,00	425	circolo trigari - bologna	rimborso spese ai consiglieri	spese caffetteria
30/05/2011 lunedì		sc. fisc.	36,00	609	logos bar - Reggio Emilia	rimborsi spese ai consiglieri	spese caffetteria
31/05/2011 martedì Commissione I		r. fisc.	69,48	609	camst - bologna	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione

06/06/2011 lunedì Commissione I	7:12	bigl. fs	62,00	673	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
06/06/2011 lunedì Commissione I	16:05	bigl. fs	59,00	673	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
22/06/2011 mercoledì		r. fisc.	69,00	599	osteria fragoletta mantova	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
24/06/2011 venerdì	7:12	bigl. fs	84,00	653	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
24/06/2011 venerdì	16:05	bigl. fs	81,00	653	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
30/06/2011 giovedì		fattura	3.000,00	655	la bussola	iniz.pubb.gruppo	sala
05/07/2011 martedì		sc. fisc.	79,90	599	roadhouse grill - Bologna	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
06/07/2011 mercoledì		r. fisc.	109,50	599	il ciociario - roma	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
06/07/2011 mercoledì	16:23	bigl. fs	59,00	599	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
07/07/2011 giovedì	11:15	bigl. fs	59,00	599	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
15/07/2011 venerdì		fattura	1.248,00	707	studio tre pubblicità	iniziative pubbliche del gruppo	tipografia
19/07/2011 martedì	7:12	bigl. fs	84,00	712	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
19/07/2011 martedì	16:05	bigl. fs	81,00	712	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
28/07/2011 giovedì			82,50	815	rist. piccola pie - Reggio Emilia	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
05/08/2011 venerdì		fattura	180,00	729	bellavista	rimbor.	strutture ricettive
23/08/2011 martedì		fattura	300,00	729	italia futuro	rimbor.	convegno
05/09/2011 lunedì		r.f.	77,67	910	europa	rimbor.	spese ristorazione
12/09/2011 lunedì Commissione I		r.f.	147,15	910	europa	rimbor.	spese ristorazione
14/09/2011 mercoledì		r.f.	166,00	910	osteria del viandante	rimbor.	spese ristorazione
15/09/2011 giovedì		r.f.	69,50	827	l'angolo di napoli	rimbor.	spese ristorazione
21/09/2011 mercoledì Seduta Consiglio			84,00	910	le cupole	rimbor.	spese ristorazione
21/09/2011 mercoledì Seduta Consiglio			140,00	910	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
22/09/2011 giovedì			239,00	910	nh leonardo da vinci	rimbor.	strutture ricettive
27/09/2011 martedì Commissione I		so. fisc.	73,00	821	locanda dell'opera	rimbor.	spese ristorazione
03/10/2011 lunedì	16:33	bigl. fs	70,50	1008	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
03/10/2011 lunedì	7:12	bigl. fs	62,00	1008	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
07/10/2011 venerdì			102,30	1008	hotel baia del re -	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
14/10/2011 venerdì		r.f.	115,00	868	soleiadao	rimbor.	spese ristorazione
20/10/2011 giovedì		r. fisc.	88,00	1008	rist. rishotel ligabue srl - gualtieri (RE)	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
26/10/2011 mercoledì Seduta Consiglio		r. fisc.	183,50	1008	hotel nh leonardo da vinci - roma	rimborsi spese ai consiglieri	strutture ricettive
26/10/2011 mercoledì Seduta Consiglio	12:15	bigl. fs	81,00	1132	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario

27/10/2011 giovedì Commissione I	12:15	bigl. fs	81,00	1132	trenitalia	rimborsi spese ai consiglieri	trasporto ferroviario
31/10/2011 lunedì		r. fisc.	80,00	925	rist. Leon d'oro - Parma	rimborso spese ai consiglieri	spese ristorazione
08/11/2011 martedì Seduta Consiglio			395,00	1132	rist. la fabbriera - bologna	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
17/11/2011 giovedì		r. fisc.	282,50	1132	rist. Piazza di Pino - Bologna	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
17/11/2011 giovedì		r. fisc.	55,70	1132	camst europa - bologna	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
21/11/2011 lunedì Commissione I		r. fisc.	58,77	1132	camst europa - bologna	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
23/11/2011 mercoledì Seduta Consiglio		r. fisc.	55,00	1132	rist. la fabbriera - bologna	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
24/11/2011 giovedì		r. fisc.	114,00	1132	rist. da celeste - venegazzù (tv)	rimborsi spese ai consiglieri	spese ristorazione
24/11/2011 giovedì		r. fisc.	79,50	978	val d'oca - Valdobbiadene (TV)	rimborso spese ai consiglieri	omaggi
28/11/2011 lunedì Commissione I		r. fisc.	71,00	978	rist. Nuovo Broletto - Reggio Emilia	rimborso spese ai consiglieri	spese ristorazione

In Bologna da aprile 2011 a novembre 2011

N) Del delitto p. e p. dagli artt. 81 cpv., 110 c.p. e 314 c.p. perché in concorso tra loro con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, nella sua qualità di Capo del Gruppo Consiliare del Partito Democratico costituito presso l'Assemblea Legislativa Regionale dell'Emilia Romagna, nella consiliatura iniziata nel mese di maggio 2010, quale Consigliere componente il medesimo gruppo, perciò entrambi in qualità di pubblici ufficiali, avendo il Presidente in ragione dell'ufficio il possesso o comunque la disponibilità del denaro attribuito al predetto Gruppo per le finalità di cui agli artt. 1 e 6 della Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 32 del 1997, denaro già assegnato al Gruppo medesimo con delibera dell'Ufficio di Presidenza e reso disponibile pagamento di rate bimestrali anticipate su conto corrente intestato al Gruppo presso la Banca Unicredit, filiale di Bologna - viale Aldo Moro si appropriavano con attestazioni riguardanti tutte le spese e per le somme rispettivamente dalla stessa indicate - di somme imputate a "spese di rappresentanza" nonché "rimborsi spesa ai consiglieri" e in particolare, nel caso del consigliere della somma complessiva di € 7.683,75 giustificando come spese inerenti l'attività consiliare iniziative di genere diverso quali costi sostenuti per la partecipazione ad attività del partito anche al di fuori dell'ambito regionale ovvero spese esclusivamente personali del consigliere con ciò trattenendo denaro attribuito quale contributo per il funzionamento e l'attività istituzionale dei gruppi per scopi diversi da quelli previsti dalla legge 32/97 oltre che specificamente per scopi espressamente vietati da detta normativa laddove si prevede - art. 7 (norma ora sostituita dall'art.22 della L.R.11/2013) - che "i gruppi consiliari non possono utilizzare neppure parzialmente i contributi di cui al comma 1 per finanziare organi centrali o periferici di partiti politici, loro articolazioni politico-organizzative o altri raggruppamenti interni ai partiti medesimi".

In particolare, con le modalità e le finalità sopra descritte, nei mesi di consiliatura da maggio 2010 a dicembre 2011 effettuavano tra l'altro le seguenti spese, così suddivise per comparto:

1) SPESE DI TRASPORTO	€ 3.986,76
a.rimborso chilometrico	€ 2.860,29



b.spese di taxi	€ 77,40
c.spese di treno	€ 554,00
d.spese di N.c.c.	€ 414,97
e.parcheggio	€ 80,10
2)SPESE RISTORANTI	€ 3.433,79
3)SPESE ALBERGHI	€ 263,20
TOTALE	€ 7.683,75

e così analiticamente e cronologicamente sostenute:

DATA	ORARIO	DOC	IMPORTO	N.PROT.	DATA PROT.	EMITTENTE	PAGAMENTO	TIPOLOGIA
30/04/2010	11:40	R.F.+FT	18,02	216	31/08/2010	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
12/05/2010	9:51	S.F.	3,60	181	10/08/2010	IN PARKING	rimborso	PARCHEGGIO
10/06/2010	09:47	biglietto	58,00	168	30/07/2010	FRIGERIO VIAGGI	bonifico online	TRENO
10/06/2010	21:47	S.F.	19,00	181	10/08/2010	GARAGE MASINI AUTOSYSTEM	rimborso	PARCHEGGIO
15/06/2010	16:20	R.F.+FT	10,15	371	30/10/2010	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
17/06/2010	18:50	R.F.+FT	18,02	210	31/08/2010	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
17/06/2010	-----	R.F.+FT	17,84	210	31/08/2010	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
24/06/2010	9:00	R.F.+FT	18,02	210	31/08/2010	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
24/06/2010	-----	R.F.+FT	16,92	601	31/12/2010	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
07/07/2010	10:50	R.F.+FT	9,14	601	31/12/2010	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
07/07/2010	11:45	R.F.+FT	9,14	601	31/12/2010	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
09/07/2010	13:20	R.F.+FT	18,02	601	31/12/2010	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
09/07/2010	14:30	R.F.+FT	18,02	601	31/12/2010	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
12/07/2010	-----	appunto	104,92	181	10/08/2010	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
14/07/2010	-----	appunto	185,44	181	10/08/2010	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
14/07/2010	13:50	R.F.+FT	34,97	601	31/12/2010	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
24/07/2010	-----	appunto	54,90	181	10/08/2010	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
26/07/2010	-----	appunto	84,18	181	10/08/2010	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
27/07/2010	15:23	R.F.	141,00	193	31/08/2010	LA STALLA	carta di credito	RISTORANTI
04/08/2010	-----	appunto	135,42	324	07/10/2010	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
04/08/2010	11:56	ticket	1,50	324	07/10/2010	AZIENDA CONS.TRASPORTI	rimborso	PARCHEGGIO
08/08/2010	-----	appunto	153,72	324	07/10/2010	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
11/08/2010	-----	appunto	54,90	324	07/10/2010	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
17/08/2010	-----	appunto	50,02	324	07/10/2010	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
01/10/2010		R.F.	210,00	518	30/11/2010	OSTERIA DEL VICOLO NUOVO	carta di credito	RISTORANTI
05/10/2010	-----	Ricevuta	8,80	324	07/10/2010	TAXI ROMA	rimborso	TAXI
05/10/2010	09:47	biglietto	58,00	518	30/11/2010	TRENTALIA	carta di credito	TRENO
06/10/2010	13:51	S.F.	34,00	324	07/10/2010	GARAGE MASINI AUTOSYSTEM	rimborso	PARCHEGGIO
06/10/2010	-----	Ricevuta	12,00	324	07/10/2010	VEETURE E MULETTO	rimborso	TAXI
06/10/2010	-----	Ricevuta	10,00	324	07/10/2010	TAXI TEVERE	rimborso	TAXI
06/10/2010	11:15	biglietto	58,00	518	30/11/2010	TRENTALIA	carta di credito	TRENO
06/10/2010	-----	appunto	95,16	519	01/12/2010	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
23/10/2010		R.F.	135,00	518	30/11/2010	HOSTARIA 900	carta di credito	RISTORANTI
03/11/2010	-----	appunto	63,44	519	01/12/2010	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
03/11/2010	14:57	R.F.	69,50	612	31/12/2010	LA BRASERIA	carta di credito	RISTORANTI
03/11/2010	13:00	R.F.+FT	17,81	387	29/04/2011	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
03/11/2010	14:50	R.F.+FT	17,81	387	29/04/2011	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
05/11/2010	00:31	S.F.	232,20	612	31/12/2010	ROAD HOUSE GRILL	carta di credito	RISTORANTI
18/11/2010	-----	appunto	69,54	519	01/12/2010	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
22/11/2010	08:47	biglietto	58,00	612	31/12/2010	TRENTALIA	carta di credito	TRENO

22/11/2010	15:15	biglietto	58,00	612	31/12/2010	TRENITALIA	carta di credito	TRENO
06/12/2010		R.F.	29,00	75	31/01/2011	LA STALLA	carta di credito	RISTORANTI
13/12/2010	15:02	R.F.	50,00	75	31/01/2011	HOSTARIA 900	carta di credito	RISTORANTI
22/01/2011	07:52*	biglietto	8,40	216	31/03/2011	TRENITALIA	rimborso	TRENO
22/01/2011	16:19*	biglietto	8,40	216	31/03/2011	TRENITALIA	rimborso	TRENO
25/01/2011	08:47	biglietto	58,00	131	28/02/2011	TRENITALIA	carta di credito	TRENO
25/01/2011	17:15	biglietto	58,00	131	28/02/2011	TRENITALIA	carta di credito	TRENO
25/01/2011	19:53	S.F.	20,00	216	31/03/2011	GARAGE MASINI AUTOSYSTEM	rimborso	PARCHEGGIO
25/01/2011	-----	ricevuta	10,00	216	31/03/2011	VEETURE E MULETTO	rimborso	TAXI
25/01/2011	-----	ricevuta	6,30	216	31/03/2011	TAXI TEVERE	rimborso	TAXI
08/02/2011	----	appuntamento	241,56	415	18/05/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
16/02/2011	----	appuntamento	50,02	415	18/05/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
18/02/2011	22:31	R.F.	105,00	282	31/03/2011	LA SAGRESTIA	carta di credito	RISTORANTI
18/02/2011	08:32	biglietto	3,30	216	31/03/2011	TRENITALIA	rimborso	TRENO
18/02/2011	09:23	biglietto	59,00	282	31/03/2011	TRENITALIA	carta di credito	TRENO
18/02/2011	09:38	biglietto	3,30	282	31/03/2011	TRENITALIA	carta di credito	TRENO
18/02/2011	-----	ricevuta	12,00	216	31/03/2011	-----	rimborso	TAXI
18/02/2011	-----	ricevuta	7,00	216	31/03/2011	TAXI ROMA	rimborso	TAXI
18/02/2011	-----	ricevuta	5,80	216	31/03/2011	-----	rimborso	TAXI
19/02/2011	08:50	R.F.	152,7	282	31/03/2011	HOTEL SAVOY	carta di credito	ALBERGHI
19/02/2011	18:14	biglietto	3,30	216	31/03/2011	TRENITALIA	rimborso	TRENO
19/02/2011	15:45	biglietto	59,00	282	31/03/2011	TRENITALIA	carta di credito	TRENO
19/02/2011	16:15	biglietto	3,30	282	31/03/2011	TRENITALIA	carta di credito	TRENO
19/02/2011	-----	ricevuta	5,50	216	31/03/2011	AUTORIC.SALVATI	rimborso	TAXI
25/02/2011	15:18	R.F.	490,00	393	28/04/2011	MOLINO ROSSO	carta di credito	RISTORANTI
09/03/2011	----	appuntamento	63,44	415	18/05/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
21/03/2011	14:13	R.F.	53,34	393	28/04/2011	EUROPA	carta di credito	RISTORANTI
23/03/2011	00:07	R.F.	85,70	393	28/04/2011	PORTA MONTANARA	carta di credito	RISTORANTI
25/03/2011	00:29	S.F.	87,00	393	28/04/2011	LE MAGIE DI BACCO	carta di credito	RISTORANTI
30/03/2011	----	appuntamento	50,02	415	18/05/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
19/04/2011	----	appuntamento	76,86	415	18/05/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
19/04/2011	-----	-----	2,00	464	31/05/2011	manca documentazione	carta credito	PARCHEGGIO
21/04/2011	00:56	R.F.	175,00	464	31/05/2011	OSTERIA DEL VICOLO NUOVO	carta di credito	RISTORANTI
03/05/2011	23:40	S.F.	170,00	567	29/06/2011	CIRCO SFORZA	carta di credito	RISTORANTI
09/05/2011	----	appuntamento	57,34	415	18/05/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
13/05/2011	----	appuntamento	68,32	415	18/05/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
27/05/2011	00:23	S.F.	98,00	567	29/06/2011	OSTERIA DI MEDICINA	carta di credito	RISTORANTI
24/06/2011	----	appuntamento	173,24	621	29/07/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
05/07/2011	----	appuntamento	52,45	621	29/07/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
17/07/2011	----	appuntamento	79,30	621	29/07/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
18/07/2011	17:15	R.F.+FT	184,26	1025	30/11/2011	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
24/07/2011	----	appuntamento	85,40	621	29/07/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
25/07/2011	----	appuntamento	92,72	621	29/07/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
27/07/2011	14:15	R.F.	49,50	726	22/08/2011	LA STALLA	carta di credito	RISTORANTI
31/07/2011	-----	FT	6,83	1025	30/11/2011	COSEPURI	bonifico online	N.C.C.
09/09/2011	----	appuntamento	149,45	859	31/10/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
19/09/2011	-----	-----	90,00	910	31/10/2011	TRATTORIA PAPA RE	carta di credito	RISTORANTI
30/09/2011	13:54	R.F.	32,00	1008	30/11/2011	E PARLAMINTÉ	carta di credito	RISTORANTI
07/10/2011	00:06	R.F.	115,00	1008	30/11/2011	OSTERIA DEL VICOLO NUOVO	carta di credito	RISTORANTI

12/10/2011	14.41	R.F.	34,00	1008	30/11/2011	LA STALLA	carta di credito	RISTORANTI
15/10/2011	22.09	R.F.	44,50	1008	30/11/2011	DUOMO	carta di credito	RISTORANTI
16/10/2011	----	appunto	512,40	859	31/10/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
16/10/2011	23.39	R.F.	145,00	1008	30/11/2011	DOVE C'ERA L'AQUILA	carta di credito	RISTORANTI
16/10/2011	10.12	R.F.	110,5	1008	30/11/2011	HOTEL SPORTING	carta di credito	ALBERGHI
19/10/2011	14.32	S.F.	32,00	1008	30/11/2011	ANONIMA FORNELLI	carta di credito	RISTORANTI
20/10/2011	----	appunto	56,12	859	31/10/2011	autocertificazione	rimborso	RIMBORSI KM
25/10/2011	02.20	S.F.	83,50	1008	30/11/2011	OSTERIA I TRI SCALEN	carta di credito	RISTORANTI
03/11/2011	23.40	R.F.	292,95	1132	22/12/2011	L'ANFRIONE	carta di credito	RISTORANTI
17/11/2011	00.45	R.F.	133,10	1132	22/12/2011	PIZZERIA DERBY	carta di credito	RISTORANTI
22/11/2011	00.51	R.F.	251,50	1132	22/12/2011	HOSTARIA 900	carta di credito	RISTORANTI
			7.683,75					

In Bologna dal maggio 2010 al novembre 2011

P) Del delitto p. e p. dagli artt. 81 cpv., 314 c.p. perché in concorso tra loro con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, nella sua qualità di Capo del Gruppo Consiliare del Partito Democratico costituito presso l'Assemblea Legislativa Regionale dell'Emilia Romagna, nella consiliatura iniziata nel mese di maggio 2010, quale Consigliere componente il medesimo gruppo, perciò entrambi in qualità di pubblici ufficiali, avendo il Presidente in ragione dell'ufficio il possesso o comunque la disponibilità del denaro attribuito al predetto Gruppo per le finalità di cui agli artt. 1 e 6 della Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 32 del 1997, denaro già assegnato al Gruppo medesimo con delibera dell'Ufficio di Presidenza e reso disponibile pagamento di rate bimestrali anticipate su conto corrente intestato al Gruppo presso la Banca Unicredit, filiale di Bologna - viale Aldo Moro si appropriavano con attestazioni riguardanti tutte le spese e per le somme rispettivamente dallo stesso indicate - di somme imputate a "spese di rappresentanza" nonché "rimborsi spesa ai consiglieri" e in particolare, mediante l'utilizzo da parte del singolo consigliere - nel caso il consigliere

1) - della carta di credito emessa sul conto del Gruppo per ciascuno dei suoi componenti della somma complessiva di € 5.755,16 giustificando come spese inerenti l'attività consiliare iniziative di genere diverso quali costi sostenuti per la partecipazione ad attività del partito anche al di fuori dell'ambito regionale ovvero spese esclusivamente personali del consigliere con ciò trattenendo denaro attribuito quale contributo per il funzionamento e l'attività istituzionale dei gruppi per scopi diversi da quelli previsti dalla legge 32/97 oltre che specificamente per scopi espressamente vietati da detta normativa laddove si prevede - art. 7 (norma ora sostituita dall'art.22 della L.R.11/2013) - che "i gruppi consiliari non possono utilizzare neppure parzialmente i contributi di cui al comma 1 per finanziare organi centrali o periferici di partiti politici, loro articolazioni politico-organizzative o altri raggruppamenti interni ai partiti medesimi".

In particolare, con le modalità e le finalità sopra descritte, nei mesi di consiliatura da maggio 2010 a dicembre 2011 effettuavano tra l'altro le seguenti spese:

1) **SPESE DI TRASPORTO** per totali € 1.090,76

comprendenti voci di "rimborso chilometrico rimborso per taxi o mezzi di trasporto pubblico ed infine noleggio auto con conducente per trasferte non documentate ovvero riferite ad attività non inerenti quelle del gruppo consiliare attività legate non già al funzionamento del gruppo consiliare bensì a quello del Partito Democratico ovvero personali, sommando tali rimborsi a quelli contemporaneamente riscossi per apposita previsione e da specifica voce del bilancio

dell'assemblea consiliare per il solo fatto di essere Consigliere regionale nonché Presidente dell'Assemblea Regionale
tra cui

- rimborso chilometrico relativo alla tratta Modena Nord - Rovereto Sud del 29.08.2011 ore 09.20 (prot. 836) per € 233,02 in occasione della partecipazione a veDRO' come da punto 2)

2) HOTEL € 530,00

Riferite a due soggiorni

€ 104,00 ricevuta fiscale n. 4465 del 30.08.11 emessa da Hotel LIBERTY di Riva del Garda e relativa ad un pernottamento del consigliere e della coniuge per il periodo 29/08/11 - 30/08/11 e relativo a n. 1 notte

€ 426,00 pagamento della fattura n. 02457 del 06.10.2010, emessa da Hotel Rivatour Incoming Travel Agency di Riva del Garda (TN) e relativa ad un pernottamento del consigliere per il periodo dal 29/08/10 al 01/09/10 (tre notti) in camera doppia uso singola in occasione della partecipazione del Richetti all'iniziativa : veDrò 2010 - AND THE LEADER IS...

3) "SERVIZI" € 300,00

Per la quota di iscrizione del Richetti all'iniziativa veDrò 2010 - AND THE LEADER IS... di cui sopra (fattura 68/2010 della Italia Futuro SRL)

4) SPESE RISTORANTI € 3.648,90 (complessive)

spese per le quali mancava qualsivoglia indicazione, non solo in ordine alle motivazioni, ma anche in ordine ai beneficiari si da renderne non rilevabile l'inerenza all'attività consiliare, trattandosi per lo più di spese di ristorazione presso lo stesso ristorante nel luogo di residenza del consigliere oltre a ripetute spese di ristorazione in giornate festive:

11/04/11	14,00	518	22/6/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazione - 1 pax
12/04/11	61,50	518	22/6/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazione - 5 pax
14/04/11	57,50	518	22/6/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazione - 4 pax
19/04/11	7,50	518	22/6/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	spese ristorazione - 1 pax
23/04/11	71,00	518	22/6/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazione - 2 pax
29/04/11	59,00	518	22/6/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazione - 2 pax
10/05/11	31,50	518	22/6/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazione - 2 pax
14/05/11	67,00	518	22/6/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazione - 5 pax
24/05/11	14,50	518	22/6/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	spese ristorazione - 1 pax
01/06/11	30,00	624	29/7/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazione - 2 pax
03/06/11	41,00	518	22/6/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazione - 1 pax
04/06/11	36,50	624	29/7/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	cons. spese ristorazione - 2 pax
06/06/11	29,00	624	29/7/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazione - 2 pax
07/06/11	51,00	624	29/7/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazione - 4 pax
09/06/11	31,50	624	29/7/11	rist. Il Veliero -	cons.	- spese ristorazione - 2 pax

				Modena			
10/06/11	46,50	624	29/7/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	i - spese ristorazlopne - 3 pax	
11/06/11	30,00	624	29/7/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazlopne - 2 pax	
12/05/11	304,80	624	29/7/11	rist. la roccia - serramazzone (MO)	cons.	- spese ristorazlopne - 13 pax	
12/06/11	60,00	624	29/7/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazlopne - 5 pax	
13/06/11	38,00	624	29/7/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	i - spese ristorazlopne - 2 pax	
14/06/11	24,00	624	29/7/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	- spese ristorazlopne - 2 pax	
18/06/11	35,50	624	29/7/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	i - spese ristorazlopne - 3 pax	
20/06/11	85,00	624	29/7/11	rist. Il Veliero - Modena	cons.	i - spese ristorazlopne - 5 pax	
05/07/11	90,00	828	10/10/11	il veliero	cons.	- Modena 3 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
10/07/11	113,50	828	10/10/11	il veliero	cons.	i - modena 6 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
16/07/11	97,50	828	10/10/11	da zona	cons.	- serramazzone (mo) 7 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
17/07/11	168,00	828	10/10/11	il veliero	cons.	- modena 4 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
22/07/11	113,50	828	10/10/11	il veliero	cons.	i - modena 5 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
29/07/11	45,00	828	10/10/11	212	cons.	i - modena 1 coperto MANCA MOTIVAZIONE	
20/08/11	44,50	817	10/10/11	il veliero	cons.	- Modena 2 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
25/08/11	101,50	817	10/10/11	il veliero	cons.	i - Modena 3 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
27/08/11	51,50	817	10/10/11	il veliero	cons.	- Modena 3 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
30/08/11	75,80	836	20/10/11	bavaria	cons.	i - rovereto 5 coperti? MANCA MOTIVAZIONE	
03/09/11	77,00	826	10/10/11	il veliero	cons.	i - modena 5 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
04/09/11	52,80	826	10/10/11	oktoberfest	cons.	- fiorano modenese (mo) 2 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
06/09/11	50,00	826	10/10/11	carisma	cons.	- maranello (mo) coperti?? MANCA MOTIVAZIONE	
08/09/11	60,50	826	10/10/11	il veliero	cons.	- modena 4 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
09/09/11	101,00	826	10/10/11	il veliero	cons.	- modena 7 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
22/09/11	20,00	850	25/10/11	la cantina	cons.	- sassuolo vino? MANCA MOTIVAZIONE	
22/09/11	20,00	850	25/10/11	212	cons.	- modena 1 coperto MANCA MOTIVAZIONE	
25/09/11	100,00	850	25/10/11	trattoria da guido	cons.	i - spezzano (mo) 4 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
25/09/11	177,00	850	25/10/11	la piazzetta	cons.	i - maranello (mo) coperti?? MANCA MOTIVAZIONE	
25/10/11	60,00	850	25/10/11	il nettuno	cons.	fiorano modenese 5 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
04/11/11	100,00	1065	12/12/11	la pigna	cons.	- roma 3 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
23/11/11	41,50	1079	19/12/11	mediterraneo		i bologna 3 coperti? MANCA MOTIVAZIONE	
01/12/11	20,00	1079	19/12/11	212		modena 1 coperto MANCA MOTIVAZIONE	
07/12/11	79,00	1079	19/12/11	nettuno		fiorano modenese 5 coperti MANCA MOTIVAZIONE	
08/12/11	71,50	1079	19/12/11	la brace		maranello (mo) 5 coperti MANCA MOTIVAZIONE	

Oltre a

Ristorante (prot. 836) – scontrino fiscale con pagamento carta di credito relativo ad un pranzo per presunte n. 4 persone effettuato in data 30.08.2011 presso il ristorante pizzeria BAVARIA di Riva del Garda, viale Rovereto n. 100, nella medesima occasione di cui al punto "HOTEL" per ... € 75,80

Ed ulteriori € 380,50, parimenti nel medesimo ristorante presso il luogo di residenza con motivazioni non riferite a specifiche attività del consigliere "inerenti" la carica ed in parte in giornate festive

03/01/11		62,00	85	1/2/11	il veliero	cons. i	Modena 3 coperti MANCA INTESAZIONE "per pranzi o cene di lavoro"
----------	--	-------	----	--------	------------	---------	------------------------------------------------------------------

05/01/11		59,50	85	1/2/11	il veliero	cons. -Modena - 2 coperti - MANCA INTESTAZIONE "per pranzi o cene di lavoro"
06/01/11		79,50	85	1/2/11	il veliero	cons. ' -Modena 2 coperti MANCA INTESTAZIONE "per pranzi o cene di lavoro"
08/01/11		98,50	85	1/2/11	il veliero	cons. -Modena 5 coperti MANCA INTESTAZIONE "per pranzi o cene di lavoro"
09/01/11		81,00	85	1/2/11	il veliero	cons. ' -Modena 3 coperti MANCA INTESTAZIONE "per pranzi o cene di lavoro"

Compresso in Bologna dal maggio 2010 al 31/12/2011.

PP.OO.:

Regione Emilia Romagna Viale A Moro 52 Bologna assente

Difeso di fiducia avv. Mariano Rossetti in sostituzione avv. Antonella Rapagnani del foro di Bologna presente

MOTIVAZIONE

Indice.

- 1) Le indagini e il processo.
 - 2) La contestazione oggetto di imputazione.
 - 3) Elementi che vengono in rilievo nella contestazione dell'art. 314 c.p.
 - 3a) La qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio del soggetto agente.
 - 3b) Il possesso delle somme e la possibilità di disporne.
 - 3c) La condotta di appropriazione. L'appropriazione mediante la c.d. "distrazione".
 - 4) Conseguenze in ordine alla struttura del reato, al luogo e al momento consumativo.
 - 5) L'appropriazione dei fondi erogati dal finanziamento regionale.
 - 5a) L'appropriazione come utilizzo dei fondi per destinazioni diverse da quelle previste normativamente
 - 5b) La disciplina normativa della destinazione dei fondi: loro utilizzabilità per l'assolvimento delle funzioni proprie dei Gruppi consiliari.
 - 5c) La conseguente necessaria individuazione delle funzioni proprie dei Gruppi consiliari.
 - 5d) La discrezionalità politica e la legittimità della destinazione dei fondi per le attività politiche dei consiglieri.
 - 5e) I criteri di individuazione delle spese estranee alle funzioni dei Gruppi consiliari.
 - 5f) L'individuazione di caratteristiche della spesa che ne escludano ontologicamente la rilevanza pubblica, svelandone invece la finalizzazione al soddisfacimento di un interesse privato.
 - 5g) L'accertamento concreto che una spesa potenzialmente ascrivibile tanto ad un interesse privato che ad uno pubblico, di fatto sia stata eseguita per soddisfare il primo e non il secondo.
 - 6) Le condotte degli imputati.
 - 7) L'assoluzione degli imputati.
- Dispositivo**

- 1) Le indagini e il processo.

Il procedimento in esame prende origine da un'indagine sulla gestione dei fondi pubblici spettanti

ai Gruppi consiliari dei partiti Italia dei Valori e Lega Nord costituiti presso l'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna, indagine poi estesa a tutti gli altri gruppi della medesima Assemblea.

L'indagine in esame si riferiva in particolare ai fondi attribuiti durante la IX Legislatura, in particolare nell'ambito temporale che va dall'inizio della medesima, nel maggio 2010, fino al dicembre 2012.

Le indagini iniziavano con l'acquisizione da parte della P.G., su delega del P.M., della documentazione riguardante le spese sostenute e rimborsate ai componenti dei vari gruppi consiliari del Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna.

A seguito di tale acquisizione, venivano poi disposte l'acquisizione a s.i.t. dei dipendenti amministrativi delle singole segreterie consiliari circa le modalità di documentazione delle spese e ripartizione dei rimborsi provenienti dai fondi regionali destinati al funzionamento dei gruppi; nonché l'assunzione a s.i.t. dei componenti del Comitato dei revisori; infine veniva delegata quale attività di indagine l'analisi della documentazione acquisita per ciascuno degli attuali gruppi consiliari presso l'Assemblea regionale

In seguito, la documentazione raccolta era suddivisa in relazione a ciascuno dei nove gruppi parlamentari istituiti nella consiliatura presa in esame.

Al termine della fase investigativa venivano emessi gli avvisi sensi dell'articolo 415 bis c.p.p. Dopo tale adempimento veniva richiesto l'interrogatorio da parte di quasi tutti gli indagati, e per quel che è d'interesse del presente procedimento in particolare da parte degli imputati

Successivamente a tale fase alcune posizioni venivano stralciate con richiesta di archiviazione, mentre veniva emesso, per quanto specificamente riguarda il presente procedimento, l'avviso di conclusione delle indagini per 18 componenti del gruppo del Partito Democratico.

Nel corso dell'udienza preliminare, gli imputati e chiedevano procedersi con giudizio abbreviato.

Gli imputati erano pertanto ammessi al rito richiesto, la loro posizione separata dal procedimento principale e oggetto del presente procedimento stralciato.

Nel corso delle udienze del giudizio abbreviato, gli imputati e rendevano spontanee dichiarazioni, quindi le parti concludevano come indicato nel verbale e nelle memorie depositate e richiamate, il P.M. richiedendo la condanna degli imputati e e l'assoluzione dell'imputato, i difensori richiedendo la assoluzione per tutti gli imputati con le formule indicate nel verbale d'udienza.

2) La contestazione oggetto di imputazione.

Ai singoli consiglieri sono contestate condotte di appropriazione dei fondi nella loro disponibilità quali appartenenti necessari ai Gruppi consiliari ed a questi erogati dalla Regione Emilia Romagna per il loro funzionamento: l'appropriazione è individuata, nello specifico, nell'utilizzazione delle somme per il soddisfacimento di esigenze personali o comunque estranee alla disciplina normativa. La qualificazione delle condotte come di peculato è poi il frutto della configurazione di un concorso tra il singolo consigliere, soggetto *extraneus* che ha chiesto il rimborso delle singole spese, pertanto finale beneficiario dell'appropriazione, ed il capogruppo del gruppo di appartenenza, quale pubblico ufficiale, avente la diretta disponibilità dei fondi erogati, che ha autorizzato il rimborso, perfezionando in tal modo il meccanismo appropriativo.

Sulla base della normativa vigente (art. 314 c.p., come novellato nel 1990), gli elementi costitutivi che strutturano la fattispecie del peculato possono essere così individuati:

- 1) qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio del soggetto agente (ciò che connota il peculato come un reato proprio);
- 2) possesso da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio del denaro o altra cosa mobile "altrui";

3) possibilità per il soggetto agente di compiere atti dispositivi sull'altrui denaro o cosa mobile derivante da ragioni connesse all'ufficio o al servizio pubblici da lui svolti;

4) atti di appropriazione di tale denaro o altra cosa mobile.

Si può già anticipare nella presente sede che dall'esame degli atti di indagine pienamente utilizzabili per la decisione, occorre giungere alla conclusione che non sussista la prova della condotta appropriativa.

Ne consegue la sostanziale scarsa rilevanza degli ulteriori elementi costitutivi della fattispecie.

Peraltro, taluni di questi elementi devono comunque essere presi in considerazione nell'esame della struttura dell'elemento oggettivo del reato, vale a dire l'appropriazione vera e propria.

Pertanto, con modalità sintetica e con l'intento sopra indicato, vengono presi di seguito in esame di ulteriori elementi costitutivi della fattispecie.

3) Elementi che vengono in rilievo nella contestazione dell'art. 314 c.p. .

3a) La qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio del soggetto agente.

Come in precedenza osservato, la contestazione del reato di peculato ai singoli consiglieri deriva, nell'ipotesi accusatoria, dal concorso del soggetto estraneo, il consigliere regionale, nel reato proprio posto in essere dal pubblico ufficiale, inteso come il capogruppo del Gruppo consiliare.

Tale ricostruzione esime dunque dal prendere specificamente in considerazione la qualifica del singolo consigliere, essendo sufficiente il riconoscimento della qualità di pubblico ufficiale nel capogruppo, mentre la sussistenza dell'accordo tra questi ed il singolo consigliere attiene alla diversa questione, riguardante la possibilità di ravvisare in concreto un'ipotesi concorsuale, ovvero di escluderla, ma non influisce sulla sussistenza del reato così come ipotizzato.

Si osserva peraltro che in casi di analoghi procedimenti avanti diverse autorità giudiziarie, si è ipotizzata la qualifica di pubblico ufficiale direttamente in capo al singolo consigliere, e tale qualifica è stata ritenuta effettivamente sussistente (cfr. sent. GUP Tribunale di Milano 28.4.2015, prodotta in atti).

Ma, dovendosi necessariamente condurre l'esame sulla contestazione del procedimento che qui occupa, si osserva che non sussistono dubbi circa l'attribuibilità della qualifica di pubblico ufficiale al capogruppo del Gruppo consiliare presso l'Assemblea regionale.

Secondo quanto disposto dall'art. 357 c.p., agli effetti della legge penale sono considerati pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa; nella costante interpretazione giurisprudenziale formatasi a seguito delle modifiche introdotte con la L. n. 86/1990, ciò che rileva ai fini dell'attribuzione della qualità di pubblico ufficiale è lo svolgimento obiettivo di una funzione pubblica indipendentemente dalla posizione soggettiva del singolo e, in particolare, dalla qualità di pubblico dipendente piuttosto che di semplice privato ricoperta dal soggetto agente. Da tale considerazione deriva che l'esame di molteplici convergenti dati normativi consente di individuare nel capogruppo del Gruppo consiliare regionale un soggetto che riveste la qualità di pubblico ufficiale in quanto esercente una pubblica funzione legislativa.

Tale qualifica risulta pacificamente affermata dal consolidato e conforme orientamento della giurisprudenza di legittimità, sulla base di argomentazioni pienamente condivisibili, che ravvisano comunque la qualifica di pubblico ufficiale, indipendentemente dalle funzioni in concreto svolte dal capogruppo:

"L'attività che in ragione del suo ruolo svolge il presidente (o capogruppo) di un gruppo consiliare regionale lo colloca in una posizione di particolare incidenza funzionale ed organizzativa nella vita del Consiglio regionale. Il capo del gruppo politico consiliare, infatti, concorre -attraverso la partecipazione alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi- alla organizzazione e calendarizzazione dei lavori dell'assemblea, alla organizzazione delle altre attività consiliari propedeutiche a quelle direttamente legiferanti, alla indicazione dei membri del proprio gruppo di riferimento che compongono le commissioni previste dallo Statuto in seno al

Consiglio regionale. Una serie di facoltà e di poteri, dunque, il cui esercizio esalta la rilevanza della figura del presidente del gruppo, rendendolo diretto partecipe di una peculiare modalità progettuale ed attuativa della funzione legislativa regionale, che lo qualifica senza dubbio come pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 357 co. 1 c.p. Qualifica che, a prescindere dalla natura giuridica che voglia riconoscersi ai gruppi consiliari, si coniuga ad una disciplina per certo di diritto pubblico dell'azione del gruppo consiliare in seno al Consiglio regionale e alla stessa rilevanza pubblica che in questo specifico contesto operativo assumono i presidenti dei vari gruppi consiliari": cfr. sent. Cass. n. 49976/2013 (c.d. sentenza Fiorito).

Peraltro, la nozione di pubblico ufficiale del capogruppo è stata ulteriormente motivata proprio in relazione specifica alla possibilità di gestione dei fondi in capo al medesimo:

" ... anche a voler prescindere dalla tematica sulla natura giuridica dei gruppi consiliari, il presidente del gruppo consiliare, quale soggetto che riceve e gestisce il contributo secondo una disciplina dettata da norme di diritto pubblico, esercita una pubblica funzione amministrativa ai sensi dell'art. 357 c.p., e, conseguentemente, in caso di appropriazione da parte sua del contributo in questione, distogliendolo dall'impiego per il quale è stato erogato, commette il delitto di peculato": sent. Cass. n. 33069/2003 (c.d. sentenza Tretter).

3b) Il possesso delle somme e la possibilità di disporne.

Con particolare riferimento al concetto della disponibilità, occorre affermare che l'affiancamento nella descrizione normativa della fattispecie della "disponibilità" (della cosa o) del denaro al "possesso" comporta che la condotta di appropriazione si impernia e "sfrutta" non solo la detenzione materiale (della cosa o) del denaro, ma anche la sua disponibilità giuridica. In tal senso si esprime la risalente e consolidata giurisprudenza di legittimità, (cfr. Cass. sent. n. 11633 del 22/01/2007: *"In tema di peculato, la nozione di possesso di danaro deve intendersi non solo come comprensiva della detenzione materiale della cosa, ma anche della sua disponibilità giuridica, nel senso che il soggetto agente deve essere in grado, mediante un atto dispositivo di sua competenza o connesso a prassi e consuetudini invalse nell'ufficio, di inserirsi nel maneggio o nella disponibilità del danaro e di conseguire quanto poi oggetto di appropriazione. Ne consegue che l'inversione del titolo del possesso da parte del pubblico ufficiale che si comporti "uti dominus" nei confronti di danaro del quale ha il possesso in ragione del suo ufficio e la sua conseguente appropriazione possono realizzarsi anche nelle forme della disposizione giuridica, del tutto autonoma e libera da vincoli, del danaro stesso, indisponibile in ragione di norme giuridiche o di atti amministrativi. (Fattispecie relativa a misura cautelare personale disposta nei confronti del segretario di una fondazione che aveva sottoscritto quote di un fondo di investimento utilizzando danaro dell'ente di cui aveva la disponibilità per ragioni di ufficio, peraltro in violazione di una delibera del c.d.a. che vietava espressamente l'assunzione di rischi")*

Pertanto deve ritenersi che il concetto di "disponibilità giuridica" abbraccia una vasta gamma di ipotesi caratterizzate, negativamente, dall'assenza della materiale immediata disponibilità della cosa e, positivamente, dalla presenza in capo all'agente del potere giuridico di disporre, avvalendosi della sua posizione gerarchica o funzionale all'interno di un apparato amministrativo. Il termine "disponibilità" va, dunque, riferito a quel complesso di poteri giuridici che consentono all'agente, che sia privo del *corpus* del possesso, di esplicitare sulla cosa quegli stessi comportamenti, *uti dominus*, che vengono ad integrare la condotta di appropriazione.

Nel caso in esame, le modalità con le quali venivano utilizzate le somme di denaro posta disposizione dei consiglieri regionali fanno ritenere che i medesimi avevano pienamente la disponibilità nel senso sopra indicato di tali somme.

Le modalità di utilizzo delle risorse finanziarie, erogate dalla Regione Emilia Romagna, elargite per consentire il funzionamento dei gruppi assembleari e lo svolgimento della loro attività politica, risultano infatti disciplinate dalla normativa regionale, in particolare dalla Legge Regionale

14.04.1995 n. 42 "Disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di Consigliere Regionale", come poi modificata dalla Legge Regionale 08.09.1997 n. 32 "Funzionamento dei gruppi consiliari - modificazione alla L. R. 14.04.1995 n. 42".

Da tale normativa di riferimento si evince che i contributi sono determinati con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, e sono costituiti da due distinte voci: a) una quota, uguale per ogni gruppo, commisurata alle esigenze di base comuni di ognuno di loro; b) una quota ragguagliata alla consistenza numerica di ogni gruppo.

E' lo stesso Ufficio di Presidenza che provvede a liquidare i contributi spettanti a ciascun gruppo e ne autorizza il pagamento in rate bimestrali anticipate. Gli stessi sono riscossi dal Presidente del Gruppo Consiliare o da un suo componente a ciò abilitato, che ne rilascia piena quietanza. I fondi possono essere erogati mediante versamento sul conto corrente indicato dal Presidente del Gruppo. La L.R. 32/97 dedica la Sezione III del Capo I alla rendicontazione delle spese sostenute dai Gruppi Consiliari con l'impiego dei contributi in argomento. Infatti, prevede che la relativa documentazione debba essere tenuta secondo le modalità disposte dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

Al riguardo, il 17.01.2012 l'Assemblea Legislativa della Regione Emilia Romagna - Ufficio di Presidenza, ha approvato con Delibera 5 - Protocollo 1826 - Legislatura IX, le nuove disposizioni attuative per la rendicontazione dei gruppi assembleari e il relativo modello di riclassificazione delle entrate e delle uscite abrogando quelle vigenti precedentemente, contenute nelle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 364/1989 e n. 294/1991.

Tutta la documentazione attestante le spese sostenute deve essere conservata presso la sede del gruppo e alla fine di ogni legislatura, a rendicontazione ultimata, è depositata presso l'Ufficio di Presidenza insieme all'ultimo rendiconto dove verrà conservata per 5 anni.

I gruppi consiliari sono tenuti a redigere e ad approvare entro il 31 marzo di ogni anno il rendiconto relativo all'anno precedente, secondo il modello predisposto dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio, che deve concernere esclusivamente l'impiego dei contributi di cui alla presente legge, compresi gli eventuali interessi attivi derivanti dal deposito dei contributi stessi. L'avanzo o il disavanzo di ogni anno sono riportati all'anno seguente, fino all'anno delle elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale.

L'eventuale avanzo derivante dall'eccedenza dei contributi incassati, aumentati dell'avanzo riportato dall'anno precedente, rispetto alle spese pagate, deve essere riversato al Consiglio regionale. Invece l'eventuale disavanzo rimane a carico del Presidente del Gruppo Assembleare che ha sottoscritto il rendiconto.

Copia del rendiconto, sottoscritta dal Presidente del Gruppo e dal Consigliere eventualmente abilitato alla riscossione dei contributi è depositata presso l'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

Il deposito del rendiconto deve avvenire entro il 31 marzo di ogni anno.

Il controllo sulla regolarità della redazione dei rendiconti è esercitato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio che si avvale di un comitato tecnico, composto da revisori ufficiali dei conti. In particolare vengono effettuati periodici riscontri a cadenza quadrimestrale presso i singoli Gruppi dei documenti e delle scritture contabili esibiti dal Capogruppo.

Il comitato tecnico può richiedere, con l'obbligo del segreto, ai Presidenti dei Gruppi i necessari chiarimenti, nonché l'esibizione delle documentazioni e delle annotazioni delle spese effettuate con l'impiego dei contributi regionali. Sono considerati validi i documenti che contengano gli elementi sufficienti ad attestare l'avvenuta spesa.

Ai fini della verifica di regolarità del rendiconto, il comitato tecnico redige un rapporto, distintamente per ogni gruppo, e l'Ufficio di Presidenza può dissentire dal giudizio del comitato tecnico solo con espressa motivazione.

Il comitato tecnico svolge anche attività di consulenza a favore dei gruppi su esplicita richiesta e ciò non comporta l'obbligo di redigere rapporti e di formulare giudizi. Resta fermo l'obbligo del segreto.

Entro due mesi dalla presentazione del rendiconto, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio accerta, distintamente per ciascun Gruppo consiliare, l'insussistenza di irregolarità nella redazione del

rendiconto e/o nel rispetto dei termini di deposito. In caso contrario dispone la sospensione del versamento dei contributi rispettivamente sino alla regolarizzazione e/o all'accertamento dell'avvenuto deposito.

Dal quadro così descritto emerge dunque che ciascun Gruppo consiliare aveva a disposizione, e quindi della propria disponibilità, le somme stanziata dalla Regione ed erogate bimestralmente mediante accredito su conto corrente.

Tale disponibilità da parte del Gruppo consiliare coincideva poi sostanzialmente con la disponibilità degli stessi singoli consiglieri, in quanto non era previsto nessun ulteriore atto preventivo per consentire agli stessi consiglieri di poter disporre autonomamente delle somme erogate al gruppo. I medesimi dunque, una volta assunta la qualifica formale di consigliere regionale iscritto al Gruppo consiliare, si trovavano nella condizione di potere spendere in piena autonomia le somme già erogate al gruppo consiliare, secondo il meccanismo che di seguito verrà meglio esplicitato. Appare dunque evidente che detta condizione corrisponde pienamente alla nozione di disponibilità sopraindicata, elemento costitutivo del reato in esame.

3c) La condotta di appropriazione. L'appropriazione mediante la c.d. "distrazione".

La condotta tipica del peculato consiste nell'"appropriazione", nozione descrittiva dell'azione di fare propri, cioè disporre "*uti dominus*", il denaro o altra cosa mobile, posseduti direttamente ovvero, come si è avuto modo di osservare in precedenza, comunque disponibili per il pubblico ufficiale, che ne può comunque disporre (anche potendo non averne la materiale apprensione) compiendo su tali oggetti atti che concretizzano la c.d. interversione del possesso.

La condotta appropriativa richiamata dall'art. 314 c.p. può manifestarsi in forme diverse, in quanto la nozione non descrive un'unica e precisa condotta, come nei reati a forma vincolata. Ne consegue che le forme nelle quali può realizzarsi l'appropriazione possono essere le più varie.

Nel procedimento che qui occupa l'appropriazione viene ipotizzata in quanto i pubblici ufficiali avrebbero utilizzato le somme nella loro disponibilità per interessi propri, e quindi con finalità estranee a quelle previste per la spendita di dette somme, con conseguente violazione del vincolo di destinazione impresso su queste ultime.

Peraltro, nell'ipotesi di accusa, tale violazione non inerisce semplicemente all'utilizzo della somma sempre nell'interesse pubblico, anche se in violazione di una norma di legge, ma nell'utilizzo della somma per un interesse estraneo a quello della pubblica amministrazione, ed esclusivo del soggetto privato. Tale distinzione consente quindi di delineare più compiutamente la nozione di appropriazione, come si sarebbe verificata nel caso concreto. Al riguardo infatti, le parti processuali hanno spesso fatto riferimento nelle loro memorie al concetto di "distrazione", usando tale espressione per definire la modalità con la quale si sarebbe realizzata l'appropriazione. Si osserva che se l'utilizzo di tale termine vuole descrivere la circostanza fattuale per cui le somme in questione sarebbero state secondo l'ipotesi accusatoria "deviate" dalla loro funzione normativamente prevista, la nozione di distrazione, così empiricamente intesa può essere accolta.

Al contrario, la stessa nozione non può essere utilizzata per distinguerla dalla nozione di appropriazione, delineando una diversa condotta.

Ed invero, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, le ipotesi di distrazione, che prima delle modifiche introdotte dalla L. n. 86 del 1990 rientravano nell'originaria ipotesi omnnicomprensiva di peculato, di cui al previgente art. 314 c.p., come ipotesi alternative a quelle di appropriazione, attualmente integrano gli estremi di un abuso di ufficio dell'art. 323 c.p. anziché di un peculato per appropriazione di cui al nuovo art. 314 c.p., soltanto quando l'impiego distrattivo del denaro del quale il pubblico ufficiale abbia il possesso o la disponibilità avvenga comunque per scopi pubblici.

Al contrario deve ravvisarsi il peculato ogni qual volta la distrazione finisce per rappresentare una forma di appropriazione realizzata proprio attraverso il mutamento della destinazione di quei beni, operata per ragioni esclusivamente di tipo privato (cfr. tra le tante, Cass. sent. n. 25258/2014, con

ampio richiamo ai precedenti: *“nel delitto di peculato il concetto di “appropriazione” comprende anche la condotta di “distrazione” in quanto imprimere alla cosa una destinazione diversa da quella consentita dal titolo del possesso significa esercitare su di essa poteri tipicamente proprietari e, quindi, impadronirsene: principio già enunciato con riferimento ad una fattispecie in cui questa Corte ha riqualificato come peculato la condotta di pubblici amministratori che, invece di investire le risorse di cui avevano la disponibilità per le finalità pubbliche istituzionalmente previste, le avevano impiegate per acquistare, in violazione di norme di legge e di statuto, quote di fondi speculativi”*).

In base a tale precisazione appare evidente che nel caso che qui occupa la realizzazione della condotta ipotizzata configurerebbe senza dubbio un'ipotesi di vera e propria appropriazione, in quanto i pubblici ufficiali non avrebbero distolto le somme di denaro dalla loro destinazione per conferirle ad un'altra, diversa da quella prevista normativamente, ma sempre conforme agli interessi pubblici, bensì avrebbero utilizzato tali somme che si trovavano nella loro disponibilità per finalità esclusivamente proprie e per interessi personali.

4) Conseguenze in ordine alla struttura del reato, al luogo e al momento consumativo.

L'individuazione della condotta tipica di appropriazione nei termini sopra indicati comporta che sia necessario determinare le modalità con le quali gli imputati avevano il possesso ovvero la disponibilità delle somme dei medesimi poi utilizzate.

A questo riguardo devono intendersi qui richiamate le osservazioni svolte in precedenza, nel paragrafo relativo all'analisi del requisito del possesso delle somme in capo agli imputati. In particolare vanno richiamate qui le considerazioni in ordine alla disciplina normativa che hanno permesso di stabilire che ciascun gruppo consiliare aveva a disposizione, e quindi della propria disponibilità, le somme stanziata dalla regione ed erogate bimestralmente mediante accredito sul conto corrente. Con la conseguenza che la disponibilità da parte del gruppo consiliare delle somme determinava la disponibilità delle stesse in capo ai singoli consiglieri, in quanto non era previsto nessun ulteriore atto formale preventivo per consentire agli stessi consiglieri di poter disporre autonomamente delle somme erogate al gruppo.

I medesimi dunque, in base alla funzione rivestita, dal momento in cui assumevano tale funzione, si trovavano nella condizione di potere disporre autonomamente delle somme erogate al gruppo consiliare.

Pertanto deve ritenersi che l'utilizzazione dei fondi erogati per il funzionamento dei gruppi consiliari per il soddisfacimento di spese che non rientravano tra quelle consentite dalla normativa che tali contribuiti ha istituito si risolveva in una condotta di natura appropriativa tutte le volte in cui, oltre all'elemento dell'estraneità della spesa finanziata a mezzo di tali fondi dall'ambito di quelle consentite, sussistevano nel comportamento tenuto dai consiglieri i caratteri tipici dell'atto dispositivo indipendentemente dalle modalità concrete di trasferimento del denaro: la destinazione di una quota dei contributi in oggetto per il pagamento di un costo estraneo alle finalità istituzionali integra un'appropriazione tanto nel caso che, ad esempio, dal conto corrente del gruppo consiliare venga disposto un bonifico a favore di un terzo fornitore di servizi, quanto nell'ipotesi che gli stessi consiglieri fruitori della prestazione (ad esempio, di trasporto, ristorazione, consulenze, fornitura di beni strumentali come libri o giornali, ecc.), dopo avere personalmente proceduto ad anticipare il prezzo della prestazione, ottengano il rimborso di quanto speso mediante singole erogazioni di denaro prelevato dai fondi costituiti mediante i contributi regionali.

Appare evidente che in caso di utilizzo regolare di tali somme le modalità di spesa non assumono particolare rilievo, nel senso che non appare rilevante se il pubblico ufficiale acquista materialmente la disponibilità delle somme di denaro e poi le spende, ovvero se anticipa le spese normativamente previste e poi chiede il rimborso delle medesime.

Le modalità diventano invece rilevanti nel momento in cui viene ipotizzata l'illiceità delle spese e quindi la loro rilevanza penale.

In questo senso si ritiene che nel caso spese illecite (cioè non consentite) con somme anticipate dal singolo consigliere non configurano l'appropriazione di denaro pubblico fino al momento in cui l'agente non entri in possesso del rimborso di tali somme. Fino a quel momento la spesa per un interesse privato del pubblico ufficiale rimane un atto dispositivo del medesimo, rispetto al quale egli potrebbe determinarsi a non chiedere alcun rimborso, assumendosi in proprio quella spesa e quindi non appropriandosi di alcunché. Viceversa, nel momento in cui egli entra in possesso della somma anticipata per la spesa illecita, realizza il momento consumativo dell'appropriazione, sottraendo alla pubblica amministrazione la somma in oggetto. Tale distinzione si ritiene debba valere anche nel caso in cui non sussistono particolari momenti valutativi o discrezionali da parte dei soggetti che devono materialmente trasferire le somme anticipate ai pubblici funzionari che ne fanno richiesta.

Può altresì ricorrere l'ipotesi in cui il pubblico ufficiale ha l'immediata e preventiva disponibilità delle somme in questione, e le utilizza per le spese illecite. Tale circostanza si verifica anche nel caso vengano utilizzati strumenti di pagamento come carte di credito, tessere bancomat e simili. Peraltro, anche in tale ipotesi, si ritiene che il pagamento di una determinata spesa, di per se stesso, non configuri l'appropriazione. Ed invero, l'utilizzo dello strumento di pagamento potrebbe essere realizzato dal consigliere impropriamente ma non illecitamente, come nel caso di una spesa propria effettuata dal consigliere per la momentanea mancanza di denaro contante, ma con l'intenzione di restituire la somma prelevata per uso proprio. In questo caso la mancanza di qualsiasi restituzione di somme spese per fini propri con l'utilizzo delle carte di credito, avviene nel momento e nel luogo dove l'utilizzatore di tali strumenti di pagamento per fini personali anziché effettuare la restituzione dovuta ovvero segnalare l'utilizzo per fini personali, affermi l'utilizzo regolare delle carte di credito, ad esempio presentando un rendiconto ovvero lo scontrino la fattura della spesa. In tal modo si consolida di fatto la precedente spendita del denaro, cristallizzandola in una vera e propria appropriazione.

Nel caso specifico poi la qualificazione delle condotte come di peculato è il frutto, come si è in precedenza affermato in via generale, della configurazione di un concorso tra il singolo consigliere, soggetto che richiedeva il rimborso delle singole spese, e pertanto finale beneficiario dell'appropriazione, ed il capogruppo del gruppo di appartenenza, quale pubblico ufficiale, avente la diretta disponibilità dei fondi erogati, che ha autorizzato il rimborso, perfezionando in tal modo il meccanismo appropriativo.

Ciò si desume dall'esame delle modalità di gestione delle somme da parte degli odierni indagati, componenti del gruppo consiliare del PD. Al riguardo l'attività di indagine (cfr. nota G.d.F. 27.11.2012) ha permesso di accertare che non esistevano preventivi criteri di ripartizione delle risorse economiche tra i vari componenti del gruppo assembleare e che venivano utilizzate 17 carte di credito, possedute da

Non disponevano invece di tale strumento gli altri sei consiglieri (componenti dell'Ufficio di Presidenza ed i Presidenti di Commissione. Il plafond delle carte di credito per ogni consigliere era limitato al massimo di € 1.600,00 al mese, quota un po' più alta per il presidente. La segretaria amministrativa veniva delegata ad eseguire bonifici e ad effettuare prelievi e versamenti dal conto corrente, anche con l'utilizzo di assegno bancario (cfr. dich. 30.10.2012 di Orlandini Loretta, impiegata addetta ai rimborsi, all. alla nota G.d.F. 27.11.2012: *Presso il PD, che io sappia, non c'è mai stata alcuna suddivisione dei fondi assegnati dalla Regione tra tutti Consiglieri che alla legislatura attuale, ammontano a 24, compreso il Capogruppo*). Ogni Consigliere, quando effettua una spesa, naturalmente inerente a quelle che sono le finalità previste dalla Legge Regionale, relativamente al proprio mandato, consegna nelle mie mani la relativa pezza giustificativa, allegandola ad un modulo di autocertificazione giustificativa della spesa effettuata, di cui provvedo al rimborso solo in presenza dell'autorizzazione del Presidente del Gruppo, che avviene tramite l'apposizione della firma sul

modulo. L'autocertificazione viene rilasciata anche a fronte di richieste di rimborsi chilometrici. I rimborsi ai Consiglieri vengono eseguiti o in contanti a fronte di spese minime o con bonifici... Il conto corrente del Gruppo è ubicato presso l'Unicredit in via A. Moro, n.20 ed è intestato allo stesso Gruppo; titolato ad operare è il Presidente del Gruppo, legale rappresentante, che mi ha delegata a poter effettuare prelievi e versamenti in casi rarissimi. Sono io anche che provvedo ad eseguire i bonifici on line. Non possediamo Bancomat, invece abbiamo o 16 o 17 carte di credito. In pratica non sono state assegnate carte di credito del Gruppo ai Consiglieri che fanno parte dell'Ufficio di Presidenza e ai Presidenti di Commissione. Naturalmente sono io a tenere sotto controllo i vari estratti conto delle carte di credito e del conto corrente sempre, in questo, autorizzata dal Presidente del Gruppo. Preciso che il plafond delle carte di credito è limitato a massimo 1.600,00 € al mese; per quella in possesso al Capogruppo, il limite è un po' più alto.)

Ciò consente dunque di definire le modalità appropriative, nei termini sopra indicati; il luogo di consumazione del reato, a Bologna, luogo dove venivano richiesti e disposti i rimborsi e consegnata la documentazione; il momento consumativo, da individuarsi in occasione delle circostanze sopra descritte.

5) L'appropriazione dei fondi erogati dal finanziamento regionale.

5a) L'appropriazione come utilizzo dei fondi per destinazioni diverse da quelle previste normativamente.

Nell'ambito di vicende come quella in esame, si deve ipotizzare un'appropriazione in tutti i casi in cui, attingendo alle risorse costituite mediante i contributi erogati in favore dei Gruppi consiliari ai sensi della normativa di riferimento, siano stati disposti pagamenti a titolo di rimborso spesa per il sostenimento di costi non contemplati da detta normativa.

Non rileva la natura personale o meno della spesa così finanziata poichè la disposizione incriminatrice ex art. 314 c.p. non richiede quale ulteriore elemento il conseguimento di un profitto o vantaggio personale proprio del soggetto agente, ma prevede e sanziona, più semplicemente, il compimento di un atto di appropriazione che ben potrebbe consistere, per esempio, nella destinazione del denaro a terzi per scopi umanitari: anche in tal caso ci si troverebbe di fronte all'impiego illecito di un importo destinato in origine a soddisfare altri fini ritenuti meritevoli di tutela e individuati normativamente, diversi da quelli perseguiti con l'atto di liberalità, risultando irrilevante che l'autore del pagamento non abbia conseguito dall'atto di liberalità alcun beneficio personale.

La conformità o meno delle spese anticipate dai consiglieri alle finalità espressamente previste dalla normativa che disciplina l'erogazione di tali contributi da parte del Consiglio regionale, rappresenta dunque il criterio discriminante alla luce del quale individuare, da un punto di vista oggettivo, i limiti della condotta appropriativa tipizzata dall'art. 314 c.p..

Conseguentemente, ogni qual volta si sia in presenza di voci di spesa finanziate a mezzo di tali contributi e tuttavia non coperte dalla disciplina di riferimento, appare incontestabile la natura obiettivamente appropriativa delle movimentazioni di denaro connesse al ristoro delle spese così rimborsate ed il conseguente perfezionamento di singole condotte di peculato in corrispondenza dell'erogazione di ciascun rimborso.

Al contrario, laddove non risulti pienamente dimostrato che le spese sostenute siano estranee alla previsione normativa occorrerà concludere per l'assenza del reato di peculato.

5 b) La disciplina normativa della destinazione dei fondi: loro utilizzabilità per l'assolvimento delle funzioni proprie dei Gruppi consiliari.

La normativa di riferimento per affrontare quindi la problematica descritta è quella di cui allo Statuto della regione Emilia-Romagna (L.R. n. 13/2005) e alla L.R. 32/97 "Funzionamento dei

gruppi consiliari” (che modificava la precedente L.R. 42/95) che per comodità espositiva si riportano di seguito delle parti di interesse.

L.R. n. 13/2005

“STATUTO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA”

Art. 36

- 1. I Consiglieri regionali si costituiscono in Gruppi, secondo le modalità stabilite dal Regolamento.*
- 2. I Gruppi possono essere composti anche da un solo Consigliere, se egli rappresenta una lista che ha partecipato alle elezioni regionali.*
- 3. I Consiglieri che non fanno parte di Gruppi formano un unico Gruppo misto.*
- 4. I Gruppi, per le proprie attività e quelle dei singoli Consiglieri, ricevono contributi a carico del bilancio della Assemblea legislativa tenendo presenti le esigenze comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi, accertata all'insediamento della Assemblea.*

L.R. 32/97.

“FUNZIONAMENTO DEI GRUPPI CONSILIARI”

Art. 1 Principi generali

(omissis)

- 4. Il Consiglio regionale, attraverso l'Ufficio di Presidenza, assicura ai gruppi consiliari, e per loro tramite ai consiglieri, nei modi e nei limiti previsti dallo Statuto e dalla presente legge, la disponibilità del personale e dei mezzi necessari all'assolvimento delle loro funzioni.*
- 5. Il Consiglio regionale, con le modalità e gli effetti previsti dalla presente legge, svolge controlli sulla gestione dei contributi in denaro erogati ai gruppi a sensi degli articoli 3 e 4, comma 5, con oneri a carico del bilancio del Consiglio regionale. I controlli mirano esclusivamente a verificare che i contributi assegnati ai gruppi non siano devoluti a fini diversi dal funzionamento e dalla attività istituzionale dei gruppi stessi, secondo le norme dello Statuto, del Regolamento interno del Consiglio e della presente legge. (omissis)*

Art. 2

Sedi, attrezzature e materiali per i gruppi consiliari

- 1. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio assegna gratuitamente ai gruppi consiliari, nell'edificio in cui ha sede il Consiglio regionale, una sede adeguata alla loro consistenza numerica.*
- 2. L'Ufficio di Presidenza provvede, con spesa a carico dei fondi a disposizione del Consiglio: a) all'allestimento, all'arredamento ed alla attrezzatura delle sedi dei gruppi consiliari; b) alla fornitura ai gruppi consiliari, con suddivisione degli oneri tra il Consiglio regionale ed i gruppi stessi, di linee telefoniche e di telecomunicazione, e di servizi di fotocopiatura e di riproduzione; c) alla fornitura di materiali di consumo per i gruppi e per i singoli consiglieri. (omissis)*

Art. 3

Contributi ai gruppi (già modificato comma 1 da art. 2 L.R. 13 novembre 2001 n. 38; poi sostituito da art. 7 L.R. 18 febbraio 2002 n. 3; infine aggiunto comma 3 bis da art. 23 L.R. 27 luglio 2005 n. 14)

- 1. Per le spese di funzionamento e per l'attività complessiva dei gruppi consiliari sono assegnati a ciascun gruppo contributi costituiti da:
a) una quota, uguale per ogni gruppo, commisurata alle esigenze di base comuni ad ogni gruppo;
b) una quota ragguagliata alla consistenza numerica di ogni gruppo.*

(omissis)

Art. 4

Personale dei gruppi (già abrogati commi 3 e 5 da art. 65 L.R. 26 novembre 2001 n. 43 , infine modificati commi 2 e 4 da art. 6 L.R. 29 ottobre 2008, n. 17) (omissis)

Art. 5

Corresponsione dei contributi in denaro (modificato comma 1 da art. 42 L.R. 23 dicembre 2010 n. 14)

- 1. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio liquida i contributi spettanti a ciascun gruppo e ne autorizza il pagamento in rate bimestrali anticipate. All'inizio di ogni legislatura, accertate la*

costituzione e la composizione dei gruppi, l'Ufficio di Presidenza liquida i contributi a decorrere dal giorno successivo a quello delle elezioni per il rinnovo del Consiglio (omissis)

3 I contributi sono riscossi dal Presidente del gruppo, o da altro componente del gruppo a ciò abilitato in base al regolamento del gruppo o ad espressa delega del Presidente od alle decisioni di cui al comma 2, che ne rilascia piena quietanza. Chi non appartiene al gruppo consiliare non può in alcun caso essere legittimato a riscuotere i contributi ed a rilasciarne quietanza. I contributi possono essere anche erogati mediante versamento su conto corrente indicato per iscritto dal Presidente del gruppo: in tal caso la ricevuta del versamento costituisce piena quietanza e fa fede ad ogni effetto. (omissis)

Art. 6

Gestione dei contributi

1. Ciascun gruppo, sulla base di scelte autonome, organizza il proprio funzionamento e la propria attività, destinando alle relative spese il complesso dei contributi cui ha diritto a norma dell'articolo 3 e del comma 5 dell'articolo 4.

2. I contributi 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.

3. In via del tutto eccezionale, nel caso in cui le spese di cui al comma 2 non siano documentabili, o risulti effettivamente impossibile produrre la documentazione, la documentazione stessa è surrogata ad ogni effetto da una attestazione motivata del Presidente del gruppo, entro i limiti in cui la spesa stessa risulti congrua e giustificabile in riferimento a parametri obiettivi come ad esempio i costi dei trasporti pubblici, la spesa chilometrica per uso di autovetture, i costi correnti di vitto e soggiorno.

4. I gruppi possono dar corso, sotto la titolarità e la responsabilità esclusiva del Presidente del gruppo, a rapporti di lavoro subordinato od autonomo, a consulenze o collaborazioni od altri rapporti ritenuti opportuni per il funzionamento del gruppo. Le spese relative a tali rapporti devono essere attestate da documentazione idonea e regolare anche ai fini previdenziali e fiscali.

5. I gruppi possono, sotto la responsabilità del Presidente del gruppo, con i contributi loro corrisposti a carico del bilancio del Consiglio regionale, acquistare beni mobili non registrati. Alla cessazione della legislatura nel corso della quale è avvenuto l'acquisto i beni stessi sono attribuiti secondo quanto disposto dall'articolo 9.

Art. 7 Divieti

1. Ai contributi in danaro corrisposti ai gruppi a carico del bilancio del Consiglio regionale si applicano i divieti sanciti dall'articolo 7, comma 1, della legge 2 maggio 1974, n. 195, e dall'articolo 4, comma 1, della legge 18 novembre 1981, n. 659, relativi al finanziamento dei partiti politici.

2. Fermo restando quanto disposto al comma 1, i gruppi consiliari non possono utilizzare neppure parzialmente i contributi di cui al comma 1 per finanziare organi centrali o periferici di partiti politici, loro articolazioni politico organizzative o altri raggruppamenti interni ai partiti medesimi.

3. A favore dei partiti politici e degli organi, articolazioni o raggruppamenti di cui al comma 2, i gruppi consiliari possono disporre: a) pagamenti a titolo di quote di partecipazione alle spese documentate per iniziative, riunioni o manifestazioni svolte congiuntamente; b) rimborsi o canoni per l'uso di locali, mezzi, attrezzature messi a disposizione del gruppo, da parte dei soggetti di cui ai commi 1 e 2, in occasione di manifestazioni, riunioni, incontri indetti dal gruppo.

4. I gruppi non possono corrispondere ai consiglieri regionali compensi per prestazioni d'opera intellettuale o per qualsiasi altro tipo di collaborazione.

Sezione III Rendiconto dei gruppi consiliari

Artt. 8-15 (omissis)

La normativa sopra riportata era dunque quella vigente durante la IX Legislatura regionale, nel cui periodo temporale risultano contestati fatti di peculato oggetto del presente procedimento. Appare del tutto evidente dunque che, per quanto sopra specificato, se l'appropriazione consiste nell'avere

utilizzato le somme a disposizione dei singoli consiglieri per scopi personali quindi estranei a quelli previsti dalla disciplina vigente, non si potrà fare riferimento che alla normativa sopra riportata. Le successive modifiche della legislazione regionale (Delibera regionale 5/2012, Disposizioni attuative per la rendiconto azione dei gruppi assembleari; L.R. n. 11/2013) evidenziano la volontà legislativa di una miglior precisazione delle spese consentite gruppi consiliari potrebbero avere un qualche significato in termini di atteggiamento psicologico dei singoli imputati, ma non risultano utili per la definizione della illiceità della condotta in termini di appropriazione nel caso in esame.

5c) La conseguente necessaria individuazione delle funzioni proprie dei Gruppi consiliari.

La normativa di riferimento sopra riportata dunque in primo luogo prevede e certifica l'esistenza dei Gruppi, intesi empiricamente come l'associazione di vari consiglieri in strutture organizzate. Non si riscontra peraltro, nè nello Statuto regionale, nè nella legge sul funzionamento dei Gruppi alcuna indicazione esplicita sulla natura o sulle finalità dei medesimi, e nemmeno sulle loro specifiche attività.

Tale dato assume particolare rilievo nel momento in cui i fondi previsti per tali gruppi risultano conferiti "per lo svolgimento della loro attività" (art. 36 Statuto regionale), ovvero per l'organizzazione del proprio funzionamento (art. 6 L.R. 32/97).

A tale riguardo deve essere chiarito come le previsioni degli articoli 6 e 7 della L.R. 32/97, se esaminate atomisticamente, non permettono una sicura possibilità di distinguere tra le spese da ritenere lecite e quelle non consentite.

Ed invero, l'articolo 6 citato ("*Gestione dei contributi*") non indica affatto quali debbano essere le spese dei gruppi, affermando che "*ciascun gruppo sulla base di scelte autonome organizza proprio funzionamento la propria attività*" "*i contributi devono essere utilizzati per il funzionamento le attività dei gruppi consiliari*", destinando pertanto i fondi a disposizione a quanto ritenuto necessario per il funzionamento del gruppo.

Tale indicazione di tipo funzionale non viene contraddetta dalla successiva indicazione di tipologie di spesa. Il dato letterale pare inequivoco: si dice che le spese devono essere utilizzate proprio per la finalità sopra indicata, quindi si aggiunge (art. 6 comma 2) che in tale finalità sono "*comprese*" le "*spese di rappresentanza e le spese relative a manifestazioni e altre attività, cui consiglieri stessi siano stati incaricati di partecipare dal gruppo medesimo*". Il fatto che tali spese siano da considerarsi "comprese" significa evidentemente che esse vengano fatte rientrare nell'ambito della categoria più generale delle spese genericamente destinate al funzionamento del gruppo. Evidente intento del legislatore regionale deve dunque intendersi quello di operare una specificazione per eliminare dubbi al riguardo, includendo nella categoria generale delle spese destinate al funzionamento del gruppo anche tipologia di spese non immediatamente riconoscibili entro quella categoria.

Peraltro, a ben vedere, tale indicazione assume una valenza così ampia da includere nella categoria generale una gamma amplissima di spese possibili.

Per quanto riguarda infatti le spese di rappresentanza occorre riconoscere che la stessa Corte dei conti, nelle sue varie articolazioni, per l'esame cui è tenuta, deve ricorrere a criteri elaborati dalla stessa giurisprudenza contabile (cfr. ad esempio, delib. N. 271/2013 Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna), enunciando nozioni di carattere generale ("*possono definirsi spese di rappresentanza quelle effettuate allo scopo di promuovere l'immagine all'azione dell'ente pubblico, mediante attività rivolta all'esterno*"), ovvero individuando per via interpretativa i principali requisiti di legittimità di tali spese (scopo promozionale, inerenza ai fini istituzionali, congruità e sobrietà, ufficialità della spesa, carattere eccezionale, riconducibilità della spesa agli organi di vertice, destinatari quali soggetti rappresentativi dell'ente al quale appartengono, ecc.: cfr. delib. sopra citata), e riconosce la mancanza di una specifica definizione normativa delle stesse. Ma il punto di interesse è che, nella previsione legislativa, tali spese sono comunque ritenute giustificate anche se evidentemente non riconducibili immediatamente all'attività in stretto senso politica dell'organo. Il carattere estensivo della specificazione normativa appare poi evidente dalla

previsione di far rientrare entro le spese *de quibus* anche spese "relative a manifestazioni e altre attività", con un'enunciazione talmente ampia e aspecifica da renderla praticamente inutile a fini interpretativi. Analogamente, i commi 4 e 5 dell'art. 6 citato prevedono la utilizzabilità dei fondi regionali per altre tipologie di spese per le quali è stato ritenuto evidentemente opportuno precisarne la riconducibilità alle spese di funzionamento del gruppo: si tratta di spese relative a rapporti di lavoro subordinato o autonomo e a consulenze o collaborazioni o altri rapporti ritenuto opportuno per il funzionamento del gruppo (comma 4) ovvero di spese relative all'acquisto di beni mobili non registrati (comma 5). Né le disposizioni inerenti alle modalità di documentazione e alla gestione dei beni mobili successivamente alla cessazione della legislatura (commi 3, 4 e 5) possono portare sostanziale aiuto interpretativo.

Ad analoghe conclusioni occorre giungere anche per le indicazioni di cui all'articolo 7, relative ai divieti specificamente previsti in ordine alla destinazione dei fondi. Tale norma richiama i divieti di finanziamento ai partiti politici di cui alle leggi n. 195/1974 e 659/1981, e da un lato ribadisce l'illiceità di condotte da intendersi già vietate ai sensi degli articoli rispettivamente 7 e 4 comma 2 delle leggi sopra citate, dall'altro prevede la possibilità di effettuare pagamenti in specifiche ipotesi, ma evidentemente se ed in quanto non in contrasto con la normativa nazionale sopraindicata. Viene poi indicato il divieto di compensi ai singoli consiglieri per prestazioni d'opera intellettuale o di qualsiasi altro tipo. Pertanto la previsione ovvero la specificazione di tipologie di spese vietate è utile a porre fuori dal perimetro delle spese consentite le particolari tipologie previste, ma non offre alcun chiarimento in ordine a ciò che invece sta entro quel perimetro.

In buona sostanza, dunque, si deve ritenere che una volta definita in una prospettiva teleologica la destinazione dei fondi attribuiti ai Gruppi consiliari, prevedendone l'uso legittimo in quanto funzionale all'attività stessa del gruppo, le ulteriori indicazioni normative sopra esaminate hanno una funzione estensiva. La formulazione della norma non consente di stabilire se il legislatore abbia inteso che tali ulteriori spese siano da intendersi come espressione del funzionamento dei gruppi, operando una sorta di interpretazione autentica; ovvero se ne abbia voluto riconoscere il carattere di estraneità, equiparandole però alle spese funzionali alla vita dei gruppi. Ciò che qui interessa, peraltro è che in entrambi i casi la previsione di tali spese è inserita in quella più generale che prevede le medesime quali espressioni funzionali alla vita e all'esistenza del gruppo stesso.

Al tempo stesso, i divieti previsti non risultano utili alla definizione delle attività dei Gruppi consiliari.

Pertanto, occorre riconoscere che il più sicuro strumento per individuare il contenuto della categoria in esame consiste nel ricorrere ad un'interpretazione che si fondi sulla definizione di tipo funzionale delle spese, e che comporta dunque un necessario successivo approfondimento di tale nozione.

Ed invero, da un lato i contributi ai gruppi sono previsti in funzione di quello che deve essere considerato il normale funzionamento dei gruppi stessi, dall'altro non risulta indicata normativamente alcuna specifica indicazione su cosa debba intendersi per tale normale funzionamento.

Non può sfuggire che tale scelta normativa di non definire specificamente quali debbano essere le funzioni dei gruppi e di conseguenza quali attività debbano essere previste per assolvere a tali funzioni, crea un'area dai confini incerti e di difficile esplorazione, tanto per chi in prima battuta può utilizzare quei fondi, quanto per l'interprete che deve poi valutare la legittimità di quell'utilizzazione in quanto rispondente all'esigenza del normale funzionamento del gruppo.

Peraltro non ci si può sottrarre a tale attività interpretativa in quanto essa sta alla base della decisione che deve adottare il giudice penale nel momento in cui deve stabilire se vi sia stata appropriazione, e cioè, per quanto sopra specificato, un utilizzo dei fondi estraneo all'esigenza del normale funzionamento del gruppo.

Ed allora per comprendere e definire in che cosa debba consistere il funzionamento del gruppo consiliare dell'assemblea regionale è necessario analizzare la natura dei gruppi stessi e la loro collocazione istituzionale.

Tale analisi risulta facilitata dalla consolidata interpretazione giurisprudenziale che si è formata sul tema, a partire dalle pronunce della Corte Costituzionale, per proseguire con la giurisprudenza di legittimità, nonché quella amministrativa e contabile.

I gruppi consiliari sono costituiti da consiglieri regionali. I componenti del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 122, comma 4, Cost. "...non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni". Le attribuzioni del Consiglio regionale, che costituiscono dunque manifestazioni dell'autonomia costituzionalmente garantita dall'art. 122, comma 4, sono definite dall'art. 121, comma 2 Cost.: "il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi". I Gruppi consiliari, come affermato dalla Corte Costituzionale, sono articolazioni necessarie dell'Assemblea consiliare, svolgendo in tale ambito attività direttamente ed esclusivamente strumentali rispetto all'esercizio di funzioni legislative proprie del Consiglio regionale (v. sentenze nn. 81/1975; 70/1985, 337/2009).

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 70/1985 ha infatti affermato che anche se il nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari, quale definito dall'art. 121, secondo comma, della Costituzione, induce a considerare ad esso estranee, in via di principio, le funzioni di amministrazione attiva, tuttavia si deve ritenere che le immunità costituzionalmente previste per i Consigli regionali, ricomprendono, oltre a quelle tipicamente legislative, anche quelle di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione, tenuto conto del richiamo alle "altre funzioni" conferite al Consiglio dalla Costituzione e dalle leggi, secondo la previsione di cui all'art. 121, comma 2 Cost.

Con le successive sentenze nn. 289/1997, 392/1999, 292/2001, la Corte costituzionale ha poi precisato che l'immunità, garantita anche per le funzioni di natura amministrativa assegnate al Consiglio regionale in via immediata e diretta dalle leggi dello Stato, non è volta ad assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, ma si giustifica solo in quanto intesa a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia dell'organo. Di conseguenza, la Corte ha affermato che l'art. 122, comma 4, Cost, ha natura derogatoria, e pertanto non ne è consentita un'interpretazione estensiva che si sostanzierebbe in una violazione della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (sentenza n. 200/2008).

Deve poi essere adeguatamente sottolineato come i gruppi politici non sono solo organi o articolazioni interne del consiglio regionale, ma sono anche organismi ed espressione dei partiti politici di riferimento e, come tali, sono promotori e portatori degli interessi politici dei partiti in seno all'assemblea e costituiscono il raccordo tra la società civile e l'assemblea che rappresenta l'istituzione in cui i cittadini elettori sono rappresentati proprio attraverso i partiti e i gruppi politici ai quali appartengono gli eletti,

Per la Corte Costituzionale, dunque i Gruppi sono organi del Consiglio composti dai consiglieri eletti che si organizzano all'interno dell'assemblea consiliare per svolgere adeguatamente i propri compiti. Essi devono dunque essere considerati organi caratterizzati da una peculiare autonomia, in quanto espressione dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, e ne hanno così consentito l'elezione. Pertanto, con la loro stessa esistenza, si deve ritenere che i gruppi contribuiscono al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando 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 (sentenze nn. 1130/1988 e 187/1990).

Ancora nella sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014 viene esplicitamente affermato che *"i Gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n.1130/88)"*.

Successivamente, anche con la sentenza n. 130/2014 la stessa Corte ha affrontato il conflitto di attribuzione tra le regioni Emilia Romagna, Veneto e Piemonte nei confronti dello Stato in relazione ad alcune deliberazioni della sezione delle autonomie e delle sezioni regionali di controllo della

Corte dei conti, deliberazioni con le quali si era orientato ed esercitato, in relazione all'esercizio finanziario 2012, il potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari a norma dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213). Con tale decisione la Corte costituzionale ha ulteriormente ribadito quanto affermato nella sentenza della stessa Corte n. 39 del 2014: *"il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale [...] Il sindacato della Corte dei conti assume infatti come parametro la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimessa all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale."*

La giurisprudenza di legittimità chiamata a pronunciarsi su ipotesi di peculato attribuiti a consiglieri regionali mediante l'utilizzo a fini personali dei fondi attribuiti ai gruppi ha ripreso e ribadito l'impostazione della Corte costituzionale.

La sent. Cass. n. 33069/2003 (c.d. sentenza Tretter) ha affermato che *"l'unico dato certo che l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha maturato in riferimento alla natura giuridica dei gruppi consiliari, l'essere cioè essi una sorta di interfaccia o cerniera fra i consigli regionali e provinciali (e quindi l'organizzazione dei pubblici poteri) e la società e i cittadini (che, attraverso i partiti politici ed i gruppi, sono rappresentati nei consigli ... I compiti espletati dai gruppi non sono soltanto quelli che trovano il loro svolgimento all'interno del Consiglio, contribuendo alla organizzazione ed allo svolgimento dei lavori consiliari, ma, in considerazione di quella che si è vista essere la funzione tipica dei gruppi (e cioè di fare da canale di collegamento, tra il consiglio e la società, includono sicuramente anche attività esterne rispetto al Consiglio e che attengono più propriamente al mondo della politica, di cui pure i gruppi fanno parte. Dalle argomentazioni sopra svolte discende che non può condividersi la conclusione cui perviene la sentenza impugnata, e cioè che i contributi in esame siano destinati esclusivamente a sostenere le spese inerenti al funzionamento del gruppo consiliare inteso come articolazione interna del Consiglio e, quindi, come organo di supporto in vista dell'esercizio dei poteri istituzionali di legislazione e amministrazione. Infatti, come si è visto, argomenti ermeneutici di carattere testuale e sistematico depongono chiaramente per una interpretazione assai ampia di delle attività inerenti ai compiti dei gruppi, che vengono sovvenzionate con i contributi in esame.... Anche l'assenza nella disciplina di prescrizioni che realmente impongano una pubblicità analitica del modo di impiego del contributo conferma la necessità di una interpretazione assai lata dei compiti espliciti dal gruppo consiliare, sì da ricomprendervi anche attività esterne al consiglio, che si riallacciano alla natura essenzialmente politica del gruppo stesso"*

La sent. Cass. n. 49976/2013 (c.d. Sentenza Fiorito), richiama il tema incentrato sulla individuazione della natura giuridica (pubblica, privata, bivalente) di una realtà complessa come quella (quando se ne considerino le diverse modalità di azione) rappresentata dai Gruppi politici consiliari regionali, in relazione alle diverse modalità di azione, rilevando che si tratta di problematica a lungo dibattuta in dottrina e giurisprudenza.

La stessa sentenza poi, pur giungendo ad una conclusione opposta a quella della precedente sentenza Tretter, spiega come tale conclusione dipenda dalla diversa situazione di fatto sottostante, ribadendo invece le conclusioni in diritto del precedente giurisprudenziale: *"La sentenza [Tretter] si pone, invece il problema di definire i limiti e portata del vincolo di destinazione impresso ai contributi erogati dall'ente provincia al gruppo consiliare. Limiti in relazione ai quali divenga possibile tracciare con criteri di massima approssimazione, compatibili con il principio di determinatezza delle condotte penalmente rilevanti, la pertinenzialità dell'avvenuto impiego (spesa) da parte del gruppo e per esso del suo presidente dei contributi provinciali agli scopi e obiettivi che di essi contributi costituiscono causa. Avuto riguardo all'ampiezza della nozione dei compiti del gruppo consiliare utilizzata dal regolamento del consiglio provinciale per vincolare*

l'erogazione contributiva lo svolgimento di detti compiti, la sentenza Tretter ha rimarcato con... siffatta nozione impedisse di considerare le spese effettuate dal presidente del gruppo consiliare per attività di propaganda e per altre iniziative politiche di partito, tutte opportunamente documentata dall'imputato, avulse, e perciò stesso e elusive del vincolo di destinazione dei supporti finanziari della provincia, dalla attuazione dei compiti e delle funzioni del proprio gruppo consiliare."

Dunque, una sorta di interpretazione "autentica" della decisione sul caso Tretter, che ribadisce la rilevanza della normativa di riferimento e della conseguente natura ambivalente dei Gruppi nella valutazione del rispetto del vincolo di destinazione.

Anche la giurisprudenza amministrativa e quella contabile hanno sostanzialmente ripreso tale impostazione.

Il Consiglio di Stato ha affermato che i Gruppi consiliari regionali, al pari dei Gruppi parlamentari, si propongono come formazioni associative a carattere politico e temporaneo (il Gruppo cessa con la legislatura), proiezioni nell'ambito del Consiglio regionale dei partiti politici, il cui apparato organizzativo interno, ove esistente, è del tutto distinto e avulso dalle strutture burocratico-amministrative di supporto del Consiglio regionale e della Regione nel suo complesso (sentenza n. 932/1992).

Ancora più significativo poi l'arresto giurisprudenziale della massima giurisprudenza contabile, laddove ha riformato la decisione di primo grado della sezione Emilia Romagna di condanna di consiglieri regionali sulla considerazione della incensurabilità di tali spese, in quanto espressione della natura e attività politica dei gruppi. Con la sent. n. 30/2014 la Corte dei Conti a sezioni riunite ha condiviso la tesi per cui i Gruppi consiliari, nella veste rappresentativa dei partiti, mutuano da questi la natura privatistica, ma nello stesso tempo, quando partecipano all'attività assembleare dei consigli regionali, svolgono una funzione pubblicitica. Di particolare rilievo poi è la circostanza che la giurisprudenza contabile si è dovuta confrontare con un dato normativo differente da quello in vigore all'epoca dei fatti oggetto del presente procedimento, ed in qualche modo più restrittivo. Ed invero l'art. 1 dell'allegato A al DPCM 21 dicembre 2012, recante linee guida per l'approvazione del rendiconto di esercizio annuale stabilisce, all'art. 1, che ciascuna spesa indicata nel rendiconto dei gruppi consiliari dei consigli regionali deve corrispondere a criteri di veridicità e correttezza. La prima attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute. La seconda si riferisce alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge, secondo i seguenti principi, stabilendo espressamente che *"ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo"*.

Il richiamo all'attività istituzionale dei Gruppi è stato però interpretato dalla Corte dei Conti nel senso che anche l'attività, in senso lato, "politica" dei Gruppi debba essere intesa come espressione della sua attività istituzionale, con la conseguenza che le spese inerenti all'attività più strettamente politica rientrano pienamente tra quelle necessarie per il normale funzionamento dei Gruppi stessi.

Resta infine da affrontare la tematica relativa alle possibilità di utilizzo dei fondi pubblici da parte dei Gruppi consiliari e al concreto utilizzo dei medesimi da parte dei singoli consiglieri.

Buona parte dell'impianto accusatorio del presente procedimento è fondato infatti sull'assunto per cui le spese in oggetto risponderrebbero ad esigenze dei singoli consiglieri di mantenere o radicare la propria presenza nel territorio del proprio collegio elettorale e presso la direzione del partito di riferimento, esigenze da ritenersi proprie di un interesse privato personale del singolo consigliere e non inerente all'attività politica del Gruppo consiliare. Secondo tale impostazione i fondi attribuiti ai Gruppi consiliari per il loro funzionamento dovrebbero intendersi dunque utilizzabili esclusivamente per iniziative proprie del gruppo, evidentemente distinte da quelle intraprese dai singoli consiglieri, e non per l'attività politica posta in essere dai medesimi nella loro qualità di membri del Gruppo consiliare.

Tale interpretazione non può essere accolta.

Essa appare in contrasto con la natura stessa del gruppo, ma, ancora più radicalmente proprio con la normativa regionale di riferimento: contrariamente a quanto ritiene la pubblica accusa (cfr. memoria conclusiva dep. ud 23.10.2015) è proprio la normativa regionale invocata a sostegno di tale tesi che,

al contrario, rivela, ad un'attenta lettura, la legittimità delle spese effettuate dal singolo consigliere per garantire lo svolgimento dell'attività politica del Gruppo consiliare.

Sotto il primo profilo si osserva che risulta del tutto arbitraria una nozione del funzionamento del Gruppo consiliare che distingua tra attività politica del gruppo e attività politica dei singoli consiglieri. Per quanto in precedenza ampiamente osservato sulla natura dei gruppi stessi appare del tutto evidente come i medesimi siano previsti, e quindi funzionino, in quanto articolazioni di consiglieri eletti in riferimento ad un determinato partito politico. In questo senso si deve dunque ricordare che è stato ritenuto rilevante garantire proprio l'agire collettivo di consiglieri riuniti in un'associazione con un medesimo orientamento politico-culturale. Ma proprio le finalità già individuate, di intercettare i bisogni dell'elettorato e di sondarne l'apprezzamento delle proprie proposte, di approfondire le tematiche sottostante le proposte legislative, appaiono realizzabili proprio mediante l'azione politica dei singoli consiglieri. Non è logico ritenere che il Gruppo consiliare nella sua interezza ponga in essere tali attività, muovendosi in massa per partecipare con tutti i consiglieri ad un convegno, o ad un incontro con una figura istituzionale, ma nemmeno che per ogni singola iniziativa politica, anche un singolo incontro di un consigliere, sia necessaria una preventiva formalizzazione o autorizzazione che renda quella iniziativa legittima. Tale previsione attiene, in piena evidenza, proprio a quell'attività di autodeterminazione e autogoverno attribuita al Gruppo consiliare, il quale, può benissimo ritenere di organizzarsi attribuendo piena autonomia di attività politica ai singoli consiglieri, con la conseguenza che gli stessi non potranno in essere alcuna attività illegittima e quindi nessuna spesa illegittima ricollegata a tale attività, agendo "in proprio". Tale autonomia di azione infatti potrà ben trascendere nel perseguimento di un interesse puramente personale, ma ciò non corrisponde affatto alla semplice constatazione che il consigliere operi in autonomia, essendo invece richiesto per poter affermare il perseguimento dell'interesse personale la prova del medesimo.

Sotto il secondo profilo poi nessun enunciato normativo autorizza la conclusione che qui si respinge, ed anzi, come anticipato, il dato positivo sembra affermare proprio il contrario.

In primo luogo lo stesso articolo 6 sopra menzionato prevede modalità di spesa chiaramente attribuibili ad attività propria e autonoma dei singoli consiglieri: se, ad esempio, l'acquisto di beni mobili non registrati si riferisce, come pacificamente rilevato, a telefoni cellulari, non si capisce come si potrebbe ipotizzare l'utilizzo di tale bene da parte del singolo consigliere soltanto in relazione alle esigenze del gruppo nel suo complesso; ad analoga conclusione si deve giungere per la previsione delle spese di trasporto, di vitto ed alloggio ovviamente effettuate in relazione ad attività singole. Che poi tale singolarità debba essere intesa come possibilità di iniziativa autonoma appare di tutta evidenza nel momento in cui la tesi opposta dovrebbe prevedere un'ipotesi di Gruppo consiliare strutturato come "direttorio", che sorveglia e autorizza ogni singola iniziativa, interpretazione che non risulta incompatibile tanto con la personale idea di come funzioni un Gruppo consiliare, quanto con la libertà attribuita al gruppo stesso di organizzarsi per il proprio agire politico come meglio ritiene.

Anche la norma esplicitamente invocata nella memoria del pubblico ministero sopra citata appare in realtà dimostrare l'assunto della piena legittimità di utilizzazione dei fondi attribuiti ai gruppi consiliari per le spese relative alle iniziative politiche dei singoli consiglieri che agiscono sì in proprio, ma in qualità di rappresentanti di tali gruppi, in quanto incardinati funzionalmente nei medesimi. Viene infatti in esame la disciplina dello "stipendio", da intendersi in un'accezione non tecnica, attribuito ai consiglieri. Nell'ipotesi accusatoria tale stipendio comprenderebbe già il rimborso di quelle spese di cui qui si discute, con la conseguenza che la previsione di contributi per il funzionamento dei Gruppi consiliari di cui alla L.R. 32/1997 non potrebbe intendersi quale riproduzione delle distinte indennità e rimborsi riconosciuti al consigliere regionale per l'espletamento del mandato, ma piuttosto andrebbe ricollegata alle iniziative del gruppo, alla sua esistenza, alle sue finalità istituzionali.

Va osservato che la L.R. 42/1995, come modificata dalla L.R. 3/2002, prevede che un compenso complessivo dei consiglieri articolato sostanzialmente in due voci: la prima relativa a un'indennità di funzione mensile, a sua volta variabile a seconda di specifici incarichi ricoperti nelle varie

commissioni dell'Assemblea; la seconda relativa a emolumenti corrisposti a titolo di rimborso spese, questi ultimi secondo le modalità che qui di seguito si riportano (art. 6 L.R. 42/95):

"1. Per le spese sostenute in relazione alla presenza alle riunioni del Consiglio regionale, della Giunta regionale, dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, della Conferenza dei Capigruppo, delle Commissioni consiliari istituite a norma degli articoli 16, 18 e 52 dello Statuto, alle riunioni per la Giunta per il regolamento, nonché di altri organismi istituzionali identificati in apposita deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio, e per tutte le spese derivanti da attività connesse all'espletamento del mandato è corrisposto ai Consiglieri regionali un rimborso spese costituito:

a) da un rimborso forfetario mensile corrisposto per dodici mensilità annuali, pari al 65 per cento dell'ammontare mensile della diaria corrisposta ai membri della Camera dei Deputati; (Fino al 30.12.2010 era pari a € 2.602, 02 dall'1.01.2011, pari a € 2.277, 77,02

b) da un rimborso delle spese di trasporto determinato annualmente dall'Ufficio di presidenza. Il rimborso è calcolato moltiplicando il doppio della distanza tra la residenza del consigliere e la sede di riunione per il costo di esercizio al chilometro di un'automobile di cilindrata media e aggiungendo le spese autostradali; la distanza è autocertificata dal consigliere. Il rimborso delle spese di trasporto non spetta ai consiglieri che, in ragione della particolare funzione svolta, fruiscono in via permanente di un'autovettura di servizio o di un'autovettura a guida libera di proprietà dell'amministrazione regionale "

Questo rimborso è liquidato su 16 presenze mensili. La delibera UP n. 16/2008 ha quantificato il costo dell'esercizio chilometri in € 0,61

La L.R. 13/2010 ha poi apportato ulteriori modifiche all'art. 6 della Legge Regionale 42/95 stabilendo fra l'altro:

La lettera b) del comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale n. 42 del 1995 è sostituita dalla seguente:

"b) da un rimborso spese di trasporto per lo svolgimento di tutte le attività connesse all'esercizio del mandato presso la sede dell'Assemblea legislativa, costituito da un rimborso chilometrico per il percorso dal luogo di residenza dei consiglieri anche se ubicato fuori dal territorio regionale, corrisposto in base alla effettiva presenza, secondo i criteri e le modalità stabiliti con atto dell'Ufficio di Presidenza. Il rimborso delle spese di trasporto non spetta ai consiglieri che, in ragione della particolare funzione svolta, fruiscono in via permanente di un'autovettura di servizio o di un'autovettura a guida libera di proprietà dell'amministrazione regionale "

2. Il comma 2 dell'articolo 6 della legge regionale n. 42 del 1995 è sostituito dal seguente:

"2. Nel caso in cui le riunioni di cui al comma 1 si tengano in luogo diverso dal capoluogo regionale, il rimborso di cui alla lettera b) del comma 1 compete a tutti i consiglieri non residenti nel comune in cui ha luogo la riunione.

3. Il comma 5 dell'articolo 6 della legge regionale n. 42 del 1995 è sostituito dal seguente:

"5. Al consigliere che in un mese risulti assente, anche giustificato, ad oltre 10 delle riunioni di cui al comma 1, non è corrisposto il rimborso di cui alla lettera a del comma 1 "

Appare del tutto evidente dalla lettura del dato normativo che gli emolumenti sopra indicati risultano attribuiti ai consiglieri in evidente collegamento con la loro attività istituzionale svolta in occasione delle sedute della Assemblea regionale, ovvero in missioni esplicitamente previste e autorizzate dall'organo stesso. Alla lettera a) viene prevista infatti sostanzialmente un'indennità di presenza, ricollegata alla presenza alle sedute e che viene ritenuta comprensiva delle spese da effettuare in occasione di quelle; alla lettera b) il rimborso delle spese di trasporto. Che tale spesa di trasporto riguardino il tragitto tra il luogo di residenza del consigliere e la sede dell'Assemblea regionale, ovvero diversa sede laddove le riunioni vengano svolte altrove, come specificamente indicato dalla norma, rende palese il nesso funzionale tra tali rimborsi e le attività proprie dell'Assemblea.

La normativa in oggetto, dunque erroneamente richiamata, attesta la previsione legislativa di un sistema di retribuzione dei consiglieri regionali giustificato nel modo suddetto, ma, in ogni caso,

ricollegata all'attività del consigliere inerente alle funzioni legislative proprie dell'assemblea, ovvero a funzioni esplicitamente delegate dalla medesima al singolo consigliere.

È allora evidente che le spese di cui si discute nel presente processo non risultano affatto coperte dalla previsione sopraindicata, in quanto si riferiscono ad attività del tutto diverse, inerenti come si è visto, all'agire politico del Gruppo consiliare nelle sue varie articolazioni.

Non si è in presenza dunque di nessuna sovrapposizione di rimborsi, indebitamente percepiti dai singoli consiglieri, bensì di un impianto normativo che ha stabilito di utilizzare il denaro pubblico per rimborsare, oltre alle spese ricollegate alla funzione istituzionale del consigliere, anche quelle poste in essere nella sua attività politica svolta all'interno del gruppo consiliare, distinta dalla prima, ma ricollegata alla funzione istituzionale di cui sopra.

In buona sostanza, dovendosi trarre le conclusioni in ossequio al dato normativo e alle interpretazioni giurisprudenziali sopra riportate, in relazione a quali siano i compiti propri dei Gruppi consiliari, e quindi conseguentemente per quali spese possano essere impiegati i contributi ad essi forniti, occorre dunque affermare che:

- la normativa regionale di riferimento all'epoca dei fatti prevedeva che i contributi ai Gruppi consiliari potevano essere impiegati "per lo svolgimento della loro attività" (art. 36 Statuto regionale), ovvero per "l'organizzazione del proprio funzionamento" (art. 6 L.R. 32/97);
- deve ritenersi dato acquisito, sulla scorta della consolidata unanime interpretazione giurisprudenziale, che i Gruppi assembleari hanno funzioni e svolgono attività sia istituzionali che politico-partitiche;
- è dunque corrispondente alla previsione normativa e non costituisce attività appropriativa l'utilizzo dei contributi regionali per lo svolgimento di attività da intendersi espressione dell'azione politica dei Gruppi e quindi dei singoli consiglieri in essi inseriti, non essendo possibile prevedere, né logicamente né normativamente, che a questi ultimi sia preclusa un'attività politica operata in qualità di appartenenti al Gruppo consiliare, ma esercitata in via autonoma.

5d) La discrezionalità politica e la legittimità della destinazione dei fondi per le attività politiche dei consiglieri.

La conclusione sopra raggiunta da un lato consente di individuare il confine che separa l'area della liceità da quella della responsabilità penale: le spese destinate all'attività politica sono proprio quelle per le quali sono erogati fondi regionali, e dunque non possono essere ontologicamente illecite.

Peraltro, tale conclusione è solo il punto di partenza per la successiva ed ancor più delicata operazione ermeneutica, vale a dire la valutazione di quando la spesa possa dirsi espressione di attività politica e non invece espressione di soddisfacimento di un interesse personale del consigliere.

Preliminare a tale operazione è una considerazione che può apparire ovvia ma è bene esplicitare.

Non può essere compito della giurisdizione in generale, e di quella penale nello specifico, entrare nel merito delle scelte della politica, affermando che l'agire politico debba conformarsi a un modello piuttosto che a un altro. Se ciò può apparire del tutto evidente in termini generali, in relazione al principio della separazione dei poteri, quando tale principio si deve concretizzare nella valutazione oggetto del presente procedimento, occorrerà concludere che tale affermazione di principio implica che la nozione di liceità della spesa, in quanto conforme all'agire politico, dovrà essere desunta non in base ad un particolare modello di attività politica, proprio dell'interprete, ma alle caratteristiche ontologicamente connesse all'azione politica in sé considerata.

Ed allora il percorso ermeneutico deve avere come scopo l'individuazione di categorie generali, applicabili indistintamente all'operato politico proprio dei Gruppi consiliari, e la conseguente valutazione se le attività per le quali sono stati impiegati i fondi regionali rientrino entro tali categorie. Ne discende che, al contrario, la valutazione di liceità o meno della spesa, non può essere

operata sulla scorta di personali valutazioni sul "come" debba svolgersi l'attività politica stessa, ... base a diversi criteri i quali, come si vedrà, possono essere utilizzati, ma in ambiti diversi da quelli della valutazione della responsabilità penale.

Tanto premesso, si può osservare che l'applicazione di tale affermazione è già pienamente riscontrabile nella giurisprudenza citata in precedenza. Ed invero le interpretazioni offerte suggeriscono come, in conseguenza della natura dei Gruppi consiliari così come individuata, discende non solo la piena legittimazione dei medesimi ad intraprendere iniziative di natura politica, ma anche ad individuare le medesime iniziative e le relative modalità di svolgimento.

Tali principi sono enunciati per escludere addirittura la responsabilità contabile dei consiglieri, laddove i criteri di imputazione della responsabilità appaiono ben meno pregnanti di quelli da utilizzare in ambito di accertamento penale. Con la sent. n. 30/2014 citata la Corte dei Conti afferma:

" ... Un gruppo assembleare di un Consiglio Regionale, contrariamente a quanto avviene per i gruppi parlamentari, ha un rapporto più stretto con il territorio e l'attività politica è contraddistinta da una dialettica costante con gli elettori.

I consiglieri regionali hanno il compito istituzionale di individuare le esigenze, i bisogni, le aspettative della popolazione regionale, o di specifiche zone geografiche della regione, al fine di tradurle in iniziative legislative secondo il riparto di competenze stabilito dalla Costituzione.

L'attività di studio e ricerca, nonché quella convegnistica e, per così dire, di promozione ha, tra le altre, anche la funzione di intercettare e segnalare le emergenze locali collegate a situazioni di criticità socio - economiche, per poi porre allo studio le azioni idonee a ripararle, nonché la funzione di individuare le priorità da affrontare e, conseguentemente, di reperire le risorse per il conseguimento degli obiettivi definiti.

Ciò spiega anche la previsione di spese di rappresentanza per dare ospitalità a personalità o autorità chiamate a discutere temi d'interesse per gli abitanti della Regione, quali, ad esempio, lo sviluppo del turismo, ovvero la ripresa dell'economia nelle zone colpite dal terremoto.

Per le considerazioni che precedono è indiscutibile che tutto il coacervo delle attività di approfondimento delle problematiche locali sia inerente, anzi, per meglio dire, connaturata alla vita operativa di un gruppo consiliare.

Perciò, a prescindere dall'esplicita indicazione recata dalle linee guida, risultano del tutto compatibili con l'attività di un gruppo le spese per l'acquisto di quotidiani, rassegne stampa e libri, nonché per attività di consulenza e di ricerca.

Allo stesso modo, non può non riconoscersi che tutte le spese funzionali all'attività di un gruppo, quali le spese di ristorazione, di soggiorno e i contratti di collaborazione con esperti di problematiche regionali, ovvero per ricoprire l'incarico di addetto stampa siano inerenti ai fini istituzionali di un gruppo assembleare."

Passando al più specifico ambito della giurisdizione penale, si osserva che anche le sopra citate sentenze Tretter e Fiorito fanno discendere dalla natura dei Gruppi consiliari, così come definita, la conseguenza di adottare scelte operative che, proprio per la loro finalizzazione ad un agire politico, rientrano nell'ambito della discrezionalità connaturata all'attività politica stessa.

Nella sentenza Tretter dopo l'affermazione che: *«argomenti ermeneutici di carattere testuale e sistematico depongono chiaramente per una interpretazione assai ampia delle attività inerenti ai compiti dei gruppi, che vengono sovvenzionati con i contributi in esame [...] sì da ricomprendervi anche attività esterne al Consiglio, che si riallacciano alla natura essenzialmente politica del gruppo stesso»*, si trae la conseguenza per cui per ritenere che le spese siano lecitamente "sovvenzionabili" *«è sufficiente che si tratti di attività che attengano ai compiti "propri" del gruppo, vale a dire di attività (anche politiche) che siano legate da nesso funzionale con la vita e le esigenze del gruppo. Tra esse sicuramente rientrano non soltanto i costi per materiale propagandistico fornito al partito politico di riferimento o per pranzi o rinfreschi consumati in occasione di incontri in campagna elettorale o per oggetti-regalo per gli elettori di riguardo, ma anche i capi di abbigliamento, per altro di esiguo valore, di cui al punto 7 del capo di imputazione, che possono essere inquadrati tra le spese di rappresentanza. Si tratta, infatti, di attività che, in*

considerazione della natura del gruppo consiliare e della sua stretta connessione con il partito di riferimento, non interrompono il nesso funzionale con i compiti del gruppo stesso».

L'impostazione della citata sentenza Tretter risulta sostanzialmente ribadita nella più recente sentenza Fiorito, nella quale il diverso esito di condanna dell'imputato è riferibile non all'utilizzo di diversi parametri di giudizio, ma all'esistenza di una diversa situazione di fatto. Ribadisce infatti la Corte che la precedente sentenza Tretter si pone *"il problema di definire limiti e portata del vincolo di destinazione impresso ai contributi erogati dall'ente Provincia al gruppo consiliare. Limiti in relazione ai quali divenga possibile tracciare con criteri di massima approssimazione, compatibili con il principio di determinatezza delle condotte penalmente rilevanti, la pertinenzialità dell'avvenuto impiego (spendita) da parte del gruppo (e per esso del suo presidente) dei contributi provinciali agli scopi e obiettivi che di essi contributi costituiscono causa. Avuto riguardo all'ampiezza della nozione dei "compiti" del gruppo consiliare utilizzata dal regolamento del Consiglio provinciale per vincolare l'erogazione contributiva allo svolgimento di detti compiti, la sentenza Tretter ha rimarcato come siffatta nozione impedisse di considerare le spese effettuate dal presidente del gruppo consiliare per attività di propaganda e per altre iniziative politiche di partito (tutte opportunamente documentate dall'imputato) avulse, e per ciò stesso elusive del vincolo di destinazione dei supporti finanziari della Provincia, dalla attuazione dei compiti e delle funzioni del proprio gruppo consiliare. Problematica affatto diversa, dunque, da quella prefigurata dalla vicenda del Fiorito, nella quale non viene in alcun modo in discussione, come si è più volte chiarito, la eventuale finalizzazione di segno latamente "politico" delle accertate indebite spese e autoassegnazioni del denaro del gruppo consiliare regionale presieduto dal ricorrente indagato e da costui realizzate"*.

In definitiva, ciò che si può desumere dalla giurisprudenza citata, secondo ragionamento pienamente condivisibile, è la conclusione per cui l'ambito di operatività dell'azione politica può manifestarsi in molteplici forme, che appartengono all'autonomia della politica stessa. La molteplicità delle forme dell'agire politico determina di conseguenza la correlata molteplicità delle spese intraprese a sostegno di tale agire.

Non vi è dubbio che l'attività politica debba perseguire un pubblico interesse, individuato però nelle prospettive delle differenti opzioni ideali, culturali, di opportunità, proprie di chiunque si dedichi a tale attività. L'interesse pubblico, se trova il suo momento conclusivo dell'attività legislativa dell'assemblea regionale, deve però essere necessariamente individuato e definito proprio mediante quell'azione politica riconosciuta all'autonomia dei Gruppi consiliari.

E dunque tale azione politica potrà necessariamente prevedere momenti di approfondimento sui temi direttamente o indirettamente ricollegabili all'azione legislativa dell'assemblea, e quindi attività di studio da svolgere non soltanto mediante l'utilizzo di strumenti di conoscenza di vario tipo, ma anche mediante la partecipazione ad incontri di studio, seminari o convegni, ovvero con collaborazione con soggetti esterni in grado di fornire adeguati apporti conoscitivi o di elaborazione culturale.

Potrà altresì prevedere momenti di interlocuzione con l'elettorato, con la società civile, con rappresentanti istituzionali al duplice scopo di intercettare da un lato le esigenze e le richieste di tale platea e di esporre dall'altro i progetti le proposte anche al fine di sondare la reazione alle medesime.

Si ritiene che l'ambito descritto sia connaturato alla nozione stessa dell'attività politica e quindi non presenti il pericolo sopra evidenziato di conformare tale nozione alle opzioni ermeneutiche proprie dell'interprete.

Tuttavia, tale pericolo riemerge con evidenza nel momento in cui occorre prevedere i modi nei quali l'attività politica come sopra descritta può in concreto manifestarsi.

Ed invero, nell'ambito dell'attività di studio e approfondimento dovrà riconoscersi la possibilità che il singolo consigliere non solo organizzi convegni o acquisti libri o si abboni a siti Internet, ma anche che stabilisca il tema di quei convegni o la scelta delle fonti di conoscenza. Di conseguenza, la scelta sulla partecipazione ad incontri di studio o seminari aventi per oggetto temi di pubblico interesse non potrà che avvenire all'interno dell'autonomia di scelta della stessa politica. Ancora,

dovrà riconoscersi la possibilità di avvalersi di collaboratori in grado di produrre elaborazioni culturali o conoscitive si concretizzi attraverso la selezione dei medesimi, anche in relazione alla comunanza ideologica, che ovviamente si può manifestare anche nell'adesione al medesimo partito. Di conseguenza, le spese orbitanti in tale ambito non risultano definibili preventivamente: l'organizzazione di un convegno può avvenire, ad esempio, attivandosi esclusivamente con contatti telefonici, e quindi con spese limitate, ovvero può necessitare più articolati incontri personali, anche con persone e luoghi diversi e non necessariamente vicini, con necessità quindi di prevedere come relative a tale attività politica le spese da sostenere in relazione a tali incontri: viaggi, pernottamenti, ristorazione.

Quanto al secondo degli ambiti sopra delineati, quello riferibile al rapporto con soggetti terzi, anche in questo caso si dovrà necessariamente ritenere che la scelta sulle modalità con le quali intrattenere tali rapporti, in assenza di una specifica indicazione normativa, possa e debba avvenire secondo modalità non predeterminate e diversificabili in relazione agli obiettivi perseguiti. Se tali incontri, ad esempio, saranno organizzati con un numeroso pubblico in una sala affittata per l'evento, appare evidente la strumentalità della spesa all'agire politico, non ravvisandosi alcun interesse privato del consigliere nell'offrire la disponibilità della sala ai partecipanti. Ma, analogamente, occorre ragionare allo stesso modo nel momento in cui l'incontro utilizzato ai fini politici sopra descritti avvenga in un contesto diverso, nell'ambito, come risulta anche nel presente procedimento, di incontri conviviali presso ristoranti. Anche in questo caso nel momento in cui si ravvisa l'interesse pubblico di quell'incontro, la scelta del consigliere di provvedere integralmente alle spese di ospitalità non può ritenersi una scelta finalizzata a un interesse privato del consigliere stesso, bensì, in senso lato, alla migliore riuscita di quell'incontro.

In buona sostanza, una volta ricordato che la legittimità delle spese in oggetto è correlata al funzionamento dei Gruppi consiliari, e che tale funzionamento include le attività sopra indicate, connaturate all'agire politico dei gruppi, occorre concludere necessariamente che anche le spese strumentalmente ricollegate alle attività politiche propriamente dette assolvono allo scopo di garantire il funzionamento del gruppo stesso e quindi non possono essere considerate estranee alla previsione normativa. Spese di trasporto, di ristorazione, di acquisto o locazione di beni strumentali non possono essere considerate, in base alla loro natura, estranee alla finalizzazione di garantire il normale funzionamento del gruppo consiliare.

Tale conclusione deve peraltro intendersi come inevitabile conseguenza del quadro normativo di riferimento, come sopra indicato. Va ricordato infatti che la normativa regionale, vigente all'epoca dei fatti, non tipizzava in alcun modo né le attività proprie dei Gruppi consiliari, né, tanto meno, le spese consentite per svolgere tale attività. Al contrario, è proprio dalla previsione normativa di assegnare i fondi regionali allo scopo di permettere il normale funzionamento dei Gruppi, che discende la conclusione per cui devono ritenersi "ben spesi" i fondi utilizzati per consentire l'attività politica dei medesimi nei termini sopra descritti, in quanto strumentali a tale finalità.

La normativa di riferimento e applicabile per la presente decisione consente dunque di confrontarsi anche con le conclusioni alle quali sono giunte alcune decisioni della giurisprudenza di merito che si è pure occupata di casi analoghi in diverse regioni.

Ad esempio, il GUP presso il tribunale di Torino, con sentenza del 14.7.2014 nel proc. n. 29854/12 RGNR, prodotta in atti, ha ritenuto che le spese di ristorazione dei singoli consiglieri in quanto tali non possano essere inserite tra quelle previste dalla normativa regionale del Piemonte, in quanto non rientranti nella nozione di "attività", per le quali la legge regionale prevede il finanziamento dei Gruppi consiliari. Ad analoga conclusione giunge il GUP presso il tribunale di Milano, con sentenza del 28.4.2015 nel proc. n. 43833/12 RGNR. Il giudice ha infatti ritenuto che le spese di ristorazione del singolo consigliere non possono essere ricomprese nelle spese di rappresentanza, in quante le medesime non sono, nel disegno del legislatore regionale lombardo, un capitolo di bilancio inteso a finanziare la generale attività politica di derivazione partitica svolta dai consiglieri regionali.

Va sottolineato che entrambe le decisioni si inseriscono nella normativa regionale di riferimento, e che nell'escludere che le spese di ristorazione in quanto tali siano lecite, si riferiscono alle ipotesi in cui tali spese di ristorazione assolvono all'esclusivo scopo di soddisfare i bisogni alimentari del

consigliere. Al contrario, entrambe le decisioni chiariscono come diversa sia la situazione in cui le spese di ristorazione debbano intendersi riferibili funzionalmente a incontri istituzionali, e quindi in quanto tali ascrivibili nell'ambito delle spese di rappresentanza, coperte dalla legislazione regionale di riferimento. Nel merito, poi, le decisioni in oggetto, giungono alla conclusione che nei casi sottoposti al loro esame possa ritenersi provato che tali spese alimentari erano funzionali puramente alla ristorazione dei consiglieri, senza alcun collegamento alle funzioni politiche del gruppo. Si vedrà, nel seguito dell'esposizione, come invece, nel caso che qui occupa, non si possa pervenire alla medesima conclusione, non potendosi ritenere provata tale circostanza.

Ciò che va dunque sottolineato è come la giurisprudenza sopra citata, che ha ritenuto la sussistenza del reato di peculato in situazioni analoghe a quella in esame, è giunta alla conclusione di un'appropriazione delle somme erogate dalle regioni ai Gruppi consiliari da parte degli imputati, consiglieri regionali, in quanto ha affermato, in buona sostanza, che le spese non erano inerenti all'attività politica dei gruppi. Ma il punto che viene in rilievo è che tale conclusione non si è fondata sull'individuazione di categorie di spese (ristorazione, trasporti, acquisti, ecc) ritenute di per se stesse, ontologicamente estranee e non ricollegabili a qualsiasi attività di natura politica, bensì sull'affermazione che si è ritenuta raggiunta la prova che alcune di quelle spese risultavano del tutto estranee ad attività ricollegabili all'azione politica dei Gruppi consiliari.

5e) I criteri di individuazione delle spese estranee alle funzioni dei Gruppi consiliari.

La conclusione, anche se provvisoria, sopra raggiunta si ripropone dunque di assolvere ad una funzione ricognitiva, e non costitutiva secondo l'opzione dell'interprete, dell'ambito nel quale si concretizza l'attività dei Gruppi consiliari in base alla funzione a loro attribuibile secondo la normativa vigente.

Peraltro, il risultato di tale ricostruzione non ha come risultato quello di collocare nella sfera dell'arbitrio, tutte le scelte in concreto operate per consentire l'attività politica dei Gruppi.

Ritenere che l'attività politica abbia una sua sfera di autonomia non apprezzabile da parte del giudice, e che all'interno di tale autonomia debbano essere collocate anche le spese ancillari a tale attività politica, non significa affatto ritenere che al politico sia attribuito il potere di collocare all'interno di tale sfera indiscriminatamente e soggettivamente qualsiasi attività. La sfera dell'autonomia politica non può coincidere con la discrezionalità assoluta, intesa quest'ultimo termine nella sua derivazione etimologica, vale dire sciolta da qualsiasi vincolo.

Il richiamo svolto in precedenza all'interesse pubblico, che si può articolare come visto secondo disparate modalità, appare come un discrimine sicuro per selezionare quei comportamenti che, anche se ritenuti arbitrariamente "politici" in senso lato e soggettivo da parte del soggetto agente, pur tuttavia assolvono invece ad un diverso interesse, che può essere quello specifico del singolo consigliere ovvero anche del suo partito di riferimento.

Sicuramente non può sfuggire la difficoltà di riempire di contenuti concreti tale affermazione. Gli esempi al riguardo possono essere innumerevoli. Si pensi, ad esempio, a quanto si è affermato in precedenza, circa la natura strumentale ad un interesse sicuramente politico della spesa per l'acquisto di pubblicazioni necessarie al membro del Gruppo consiliare per approfondire le tematiche relative alle attività svolte in seno all'assemblea regionale. Ma la natura del bene acquistato può risultare sicuramente indicativa di tale strumentalità? L'acquisto di un testo contenente un'indagine sulle attività economiche della regione appare sicuramente strumentale all'attività politica del consigliere. Al contrario, l'acquisto di una serie di volumi di "graphic novel" potrebbe apparire un acquisto finalizzato a soddisfare un interesse del tutto personale dello stesso consigliere, ma tale conclusione sarà revocata in dubbio nel momento in cui il consigliere si occupi di iniziative culturali sul territorio e stia organizzando un evento culturale che abbia per oggetto proprio le rappresentazioni grafiche di testi narrativi.

A fronte di tale difficoltà, non si deve però giungere ad una conclusione nichilista, che afferri erroneamente l'impossibilità di una sicura linea di demarcazione tra le spese con finalità politiche e quelle diverse, e quindi tra il lecito e l'illecito.

Al riguardo sarà sufficiente richiamare la giurisprudenza costituzionale sopra citata nella parte in cui, pur riconoscendo la valenza politica dell'attività dei Gruppi consiliari, tuttavia ribadisce la sussistenza dei limiti e dei controlli entro i quali inquadrare l'autonomia delle scelte ricollegate all'azione politica di tali Gruppi.

Per dare consistenza a tali limiti e controlli occorre osservare che la difficoltà nel collocare in una delle due aree una possibile spesa consiste essenzialmente nella natura potenzialmente ambivalente della spesa stessa. Nell'esempio sopra proposto, la spesa stessa (dell'acquisto di volumi di "graphic novel") potrebbe collocarsi, in assenza di ulteriori elementi di conoscenza, tanto nell'ambito di una spesa finalizzata ad un'attività politica quanto in quello di una spesa finalizzata ad un interesse personale. Ma se così è, l'unico modo per poter affermare con certezza una delle due finalità è quella di uscire dall'ambito dell'ambivalenza. Ciò significa dover ricorrere a categorie entro le quali non possono coesistere entrambe le possibilità, in cui non vi sia più ambiguità in quanto quella spesa non può logicamente essere ascritta astrattamente tanto ad una finalità pubblica che ad un interesse privato.

Nel paragrafo che segue si vedrà come tale operazione interpretativa è quella che sostanzialmente è stata intrapresa dalla giurisprudenza costituzionale, penale e contabile per definire l'area dell'illecito e come siano state individuate delle tipologie di spese per le quali sia possibile escludere ontologicamente un collegamento all'interesse pubblico.

Va poi osservato che è possibile ravvisare un secondo e ulteriore percorso che permette di giungere a conclusioni appaganti circa il riconoscimento o meno del carattere di strumentalità politica delle spese in questione.

Ed invero, una volta stabilito che per alcune spese il carattere potenzialmente ambivalente delle stesse viene necessariamente meno in relazione ad alcune caratteristiche intrinseche che ne escludono in radice la valenza politica, rimane pur vero che per la categoria di spese che rimangono escluse da tale primo criterio discrezionale, sarà sempre possibile la verifica in concreto della loro attinenza ad un interesse pubblico.

Così, per ritornare all'esempio proposto, l'acquisto di una serie di libri da parte del consigliere (una volta esclusi elementi di palese incongruità come saranno meglio definiti nel paragrafo che segue) non potrà essere ritenuto di per sé estraneo ad un'attività politica. Anche l'accertamento che il contenuto di tali libri si riferisca non ad un'indagine economica bensì che i volumi siano "graphic novel", non essendo circostanza che palesemente proietta l'acquisto in una sfera "altra" rispetto alla politica, rispetto ai criteri di seguito enunciati, non potrà far ritenere di per sé che l'acquisto in questione risponda ad un interesse privato dell'acquirente. Sarà però possibile giungere a tale conclusione se si accerterà, ad esempio, che i volumi risultano acquistati per essere donati al figlio, ovvero acquistati da un consigliere per il quale risulti dimostrato il mancato coinvolgimento in qualsiasi attività assembleare od anche interna al gruppo stesso inerente la promozione culturale di tale ambito.

In definitiva è dunque possibile individuare due diversi percorsi che consentono di escludere il riferimento delle spese all'attività politica, e quindi, in ultima analisi, di affermare la loro illiceità:

- l'individuazione di caratteristiche della spesa che ne escludano ontologicamente la rilevanza pubblica, svelandone invece la finalizzazione al soddisfacimento di un interesse privato
- l'accertamento concreto che una spesa potenzialmente ascrivibile tanto ad un interesse privato che ad uno pubblico, di fatto sia stata eseguita per soddisfare il primo e non il secondo.

5f) L'individuazione di caratteristiche della spesa che ne escludano ontologicamente la rilevanza pubblica, svelandone invece la finalizzazione al soddisfacimento di un interesse privato.

Come già anticipato, il procedimento di individuazione di una tipologia di utilizzo dei fondi regionali che per le sue caratteristiche intrinseche lo faccia ritenere di per sé del tutto estraneo a qualsiasi interesse pubblico e quindi non ricollegabile ad alcuna attività politica del Gruppo risulta di fatto affrontato dalle pronunce giurisprudenziali sopra indicate.

Si è visto come le sentenze citate riconoscono un'area di liceità alle spese collegate all'agire politico dei consiglieri, e al tempo stesso riconoscono l'autonomia nelle scelte di tale agire da parte del singolo consigliere.

Ne consegue che unico criterio discrezionale adottabile è quello della palese estraneità della spesa a qualunque finalizzazione di interesse pubblico.

Tale palese estraneità allora si sostanzia laddove la tipologia o la modalità di utilizzo del denaro pubblico assumano caratteristiche di piena incompatibilità con un interesse pubblico.

Le nozioni lessicali utilizzate per meglio definire tale incompatibilità sono quelle di incongruità, illogicità, irrazionalità. In una delle decisioni sopra citate (Corte dei conti, Sez. riunite, del 25.6.2014) si ritiene che la valutazione di riferibilità delle spese all'azione politica deve essere ancorata a "parametri obiettivi, valutati ex ante e rilevabili anche dalla comune esperienza" e che viene esclusa soltanto quando tali spese rappresentino l'esito di una scelta discrezionale "incongrua, illogica e irrazionale in ragione dei mezzi predisposti rispetto ai fini che si intende perseguire".

Si osserva che la difficoltà interpretativa di dare un contenuto condiviso ai termini definitivi sopra indicati può essere in parte superata proprio in ragione del nesso teleologico sottolineato dalla decisione citata. Si vuole dire cioè che se può essere problematico definire in termini generali le nozioni di incongruità, illogicità e irrazionalità, il procedimento ermeneutico diventa invece più preciso nel momento in cui la verifica richiesta si riferisce ad un definito rapporto funzionale di mezzo a scopo.

Anche la sopra citata giurisprudenza di legittimità utilizza sostanzialmente gli stessi parametri.

La sentenza Tretter individua varie tipologie di spese (per materiale propagandistico, pranzi o rinfreschi consumati in occasione di incontri, oggetti-regalo per gli elettori di riguardo, capi di abbigliamento esiguo valore) e ne afferma la liceità in base al parametro dell'esistenza "di un nesso funzionale con la vita e le esigenze del gruppo", affermando che tali spese si riferiscono ad attività che in considerazione della natura del gruppo consiliare e della sua stretta connessione con il partito di riferimento non interrompono il nesso funzionale con il compito del gruppo stesso.

La successiva sentenza Fiorito sottolinea come l'utilizzo del denaro pubblico per fini privati sia avvenuto "in modo palese e perfino irridente". Per la Cassazione deve ritenersi irrilevante l'analisi dei coefficienti di discrezionalità riconoscibili al soggetto politico agente nella individuazione delle causali delle singole operazioni di spendita del denaro pubblico, allorché la condotta di appropriazione personale di quello stesso soggetto "risulti conclamata ed inequivoca". Pertanto, anche nella decisione in esame, viene evocato un parametro di giudizio che si può definire di immediata evidenza, e che dunque deve richiamare e sottintendere che sussistano elementi di illogicità ed incongruità tra la spesa effettuata e l'interesse pubblico che sostanzino "l'immediata evidenza" che non sussiste alcun collegamento tra quella spesa e l'attività politica del consigliere.

Ancora, con sent. n. 155/12 del 6.11.2012 la Corte di Cassazione ha poi utilizzato una nozione quasi intuitiva per escludere la rilevanza pubblica di alcune spese, osservando che i rimborsi "non avevano all'evidenza alcun collegamento con l'incarico affidatole"

Volendo ricondurre le definizioni sopraelencate ai parametri utilizzati nel processo penale, si dovrebbe ricorrere alla nozione di "atto abnorme", come definito dalla consolidata giurisprudenza: la giurisprudenza ritiene che esulano dai fini pubblici quelle spese di per se stesse indicative di una totale estraneità alla finalità pubbliche e che quindi, non rivelano una mera irregolarità della spesa, ma si pongono al di fuori del rapporto funzionale tra impiego del denaro e sua finalità pubblica, così

come l'atto processuale abnorme, sotto profilo strutturale, sussiste allorché per la sua singolarità, si ponga al di fuori del sistema organico della legge processuale.

Dunque, le nozioni proposte dagli arresti giurisprudenziali sopra citati permettono di superare le incertezze definitorie necessariamente legate all'interpretazione lessicale sia per la possibilità di attribuire un preciso significato a tali nozioni, sia per la necessità di verificare l'interpretazione così operata in un rapporto di funzionalità tra mezzo e scopo.

La conclusione raggiunta diviene poi ancora più evidente esaminando le tipologie o le modalità di spesa presi in esame dalla giurisprudenza citata per giungere alle definizioni sopra indicate.

Come si è visto, la sentenza Tretter definisce, in negativo, l'assenza di abnormità della spesa nella scelta di acquisto di particolari beni di rappresentanza di non elevato valore anche di uso personale (capi di abbigliamento) utilizzabili nella vita comune e quindi anche nella concreta attività politica. La sentenza Fiorito, come noto, ha preso in esame il trasferimento di € 755.000 circa effettuato con bonifici sui conti bancari personali dell'imputato; la sent. n. 25258/14 del 4.6.2014 della Corte di Cassazione aveva per oggetto l'utilizzo delle somme attribuite al consigliere regionale per acquisto di quote di un fondo comune di investimento; la sent. n. 155/12 del 6.11.2012 citata ha fondato la nozione di evidente estraneità delle spese prendendo in esame riparazioni di auto private, sanzioni erogate dalle ferrovie per viaggi effettuati senza biglietto, acquisto di pneumatici e pezzi di ricambio per autovetture private, ecc.).

Peraltro, anche le fattispecie sottoposte all'esame dei giudici di merito le cui sentenze risultano prodotte dalle parti del presente procedimento, ed in precedenza citate, pervengono, in alcuni casi, a sentenze di condanna in relazione a spese che sicuramente possono essere ricondotte nelle nozioni in precedenza descritte ed esaminate, così come formalizzate dalla giurisprudenza di legittimità (acquisto di utensili per l'abitazione privata, quale frigo, caldaia; trasferimento di fondi sul conto corrente privato; spese per vacanze ecc.).

Il percorso interpretativo così tracciato conduce dunque ad una nozione di spesa da definirsi "illecita", in quanto caratterizzata dalle caratteristiche sopra evidenziate.

Appare allora evidente che sarà possibile individuare anche situazioni che tipicamente possono essere ascritte entro la nozione di spesa illecita come sopra definita. Peraltro, è bene precisare che tale "tipicità" potrebbe sempre trovare, in ipotesi eccezionali, smentita in base ad elementi concreti. Tuttavia si può osservare che talvolta alcune caratteristiche della stessa spesa ovvero delle sue modalità, sono sufficienti di per sé stesse a proiettarla in quella sfera di incongruità e abnormità, il che ne svela la mancata finalizzazione all'interesse pubblico e quindi l'illiceità.

Ricorre poi sicuramente tale ipotesi nell'utilizzo dei fondi destinati alle spese operato in violazione di specifiche norme di legge o regolamentari. Un esempio tipico si può riscontrare, ad esempio, nelle spese sostenute dal singolo consigliere in violazione della legge sul finanziamento pubblico ai partiti (L.195/74 e L.659/81). Peraltro, si deve ritenere possibile anche una normativa secondaria che ponga espliciti ed ulteriori divieti nell'utilizzo dei fondi. In tali casi la verifica che i fondi pubblici sono stati spesi violando tale normativa deve far ritenere necessariamente che l'utilizzo dei medesimi fondi sia avvenuto per un interesse diverso da quello pubblico generale per il quale erano stati stanziati. E ciò discende, con palese evidenza, dalla circostanza che è già stata espressa dal legislatore una precisa valutazione in ordine alla inopportunità di utilizzare i fondi pubblici per un certo fine o secondo certe modalità. In tal caso dunque è proprio la violazione stessa della norma posta positivamente a tutela dell'interesse pubblico che sostanzia il venir meno di tale interesse nell'utilizzo dei fondi.

Si pensi poi alla circostanza sopra enunciata a titolo esemplificativo, di trasferimento diretto dei fondi da utilizzare per le spese dell'attività politica del consigliere nel patrimonio dello stesso soggetto, mediante bonifico o accredito su sul suo conto corrente, ovvero anche dell'occultamento di una somma di denaro presso la sua abitazione. Tale circostanza esemplifica come sia immediatamente percepibile il venir meno della funzionalità azione della spesa all'uso pubblico, e quindi emergano quei connotati di abnormità e incongruità dell'utilizzo dei fondi pubblici sopra analizzati.

Possono poi essere prese in considerazione le spese che trovino giustificazione in documentazione accertata come falsa. Il pagamento di una spesa, di qualsiasi natura od entità, che risulti giustificata da una fattura che si accerti essere volontariamente falsificata, in quanto mai emessa dal soggetto che apparentemente risulta come emittente, è circostanza che di per sé appare indicativa di una diversa destinazione della somma. La circostanza che tale diversa destinazione sia stata occultata da un documento falso appare circostanza sicuramente indicativa di un interesse diverso da quello pubblico per il quale la somma è stata invece utilizzata.

Un'ulteriore circostanza indicativa di una sicura incongruità della spesa con la finalità ad essa intrinseca può essere ravvisata nella sproporzione tra l'entità della spesa stessa e la sua finalità di pubblico interesse. Anche se il concetto di sproporzione manifesta tutte le difficoltà interpretative già ravvisate in precedenza esaminando le caratteristiche individuate in giurisprudenza per definire le spese illecite, tuttavia è possibile ritenere che qualunque pretesa finalità politica del denaro pubblico sia di per se stessa contraddetta in radice qualora l'entità della spesa sia talmente ingente da essere in contrasto con qualsiasi interesse pubblico.

Non rientrano invece nella nozione di spese di per se stesse illecite, in quanto non finalizzate ad un interesse pubblico ed estranee all'attività politica dei Gruppi consiliari, le c.d. spese non giustificate. Tale nozione necessita una particolare analisi, in quanto nel presente procedimento la responsabilità penale degli imputati viene ritenuta, nell'ipotesi accusatoria, anche in quanto ai medesimi sono attribuite spese ritenute non giustificate, e quindi valutate come illecite.

Si osserva che la nozione di spesa non giustificata può rilevare sotto due diversi profili. Il primo, oggetto di esame nel presente paragrafo, attiene alla circostanza che la mancata giustificazione della spesa sia la circostanza che di per se stessa rende la spesa illecita. Secondo il ragionamento fin qui svolto, dunque, tale circostanza dovrebbe rendere quella spesa incongrua e abnorme rispetto alla sua finalità politiche al suo interesse pubblico. Un secondo e diverso profilo, che sarà esaminato nel successivo paragrafo, riguarda invece la circostanza che una determinata spesa, di per se stessa non definita oggettivamente da quelle caratteristiche sopra esaminate e quindi al contrario connotata da caratteristiche di ambiguità in ordine alla sua funzionalizzazione, non sia adeguatamente giustificata e possa poi in concreto risultare utilizzata per finalità di interesse privato. La differenza tra le due prospettive appare evidente. Nel primo caso è la stessa mancanza di giustificazione che rende la spesa illecita e quindi sarà sufficiente provare l'esistenza di una spesa e l'assenza di una giustificazione per ritenere quella spesa illecita e quindi ritenere sussistere l'appropriazione della somma da parte del pubblico ufficiale e quindi il peculato. Nel secondo caso la mancata giustificazione della spesa è intesa solo come elemento dimostrativo dell'illiceità della stessa, e quindi deve essere valutato nella sua valenza probatoria.

Dunque, il primo dei due profili in esame attiene alla circostanza per cui la mancata giustificazione determinerebbe l'illiceità della spesa. Occorre innanzitutto precisare cosa debba intendersi per mancanza di giustificazione. La giustificazione della spesa può essere infatti intesa come adempimento all'onere posto a carico del pubblico ufficiale di fornire i documenti giustificativi della spesa stessa. In tal caso il destinatario di tali documenti è il soggetto preposto al controllo di regolarità della spesa. La normativa della regione Emilia-Romagna sopra riportata prevedeva una articolata modalità di controllo, poi aggiornata e approfondita dalla normativa successiva e attualmente vigente, ma non in vigore all'epoca dei fatti. Pertanto la mancata giustificazione può intendersi come mancato adempimento di quell'onere di produzione e allegazione, nelle richieste di rimborso dei consiglieri, dei documenti giustificativi della spesa. Per altro verso, la mancata giustificazione può avere un significato più pregnante. Essa può essere intesa infatti come mancanza di specifica indicazione delle caratteristiche della singola spesa: in questa seconda accezione non sarà dunque sufficiente il mero adempimento formale della produzione e allegazione di un documento giustificativo, in quanto il medesimo potrebbe risultare insufficiente per individuare la specifica natura della spesa e quindi di valutarne la concreta conformità all'interesse pubblico. È evidente che tale seconda accezione necessita di un giudizio più approfondito, che scenda nel merito del titolo giustificativo, non accontentandosi della sua formale regolarità. Ulteriore

conseguenza è che se la giustificazione ha carattere sostanziale e non formale, essa può avvenire anche in sedi diverse da quelle previste per la produzione della documentazione giustificativa, e quindi anche in sede di accertamento processuale.

Conseguenza di siffatta impostazione è poi quella per cui l'onere dell'accusa è assolto dalla prova della avvenuta spesa e della mancata giustificazione, in una delle due accezioni sopra indicate. In questo senso la falsificazione dell'ipotesi d'accusa dovrebbe passare necessariamente attraverso la dimostrazione che invece la giustificazione della spesa sussiste. Non si tratterebbe quindi, a stretto rigore logico, di un'inversione dell'onere della prova, così come ritenuto nelle memorie difensive, in quanto la prova a carico dell'accusa sarebbe quella di provare l'omissione della giustificazione, e una volta assolta questa prova, onere della difesa contrastarla, situazione non difforme da quella in cui occorre dimostrare l'omissione di un atto d'ufficio.

Si può anche anticipare che i casi presi in esame nel presente procedimento riguardano entrambe le tipologie di mancata giustificazione.

Peraltro, il punto nodale della questione è che, in qualsiasi delle due accezioni si voglia intendere la mancata giustificazione delle spese sostenute, tale omissione non può, di per sé sola, qualificare come illecita la spesa.

Va ricordato infatti che, in base alle conclusioni fino a qui raggiunte, l'illiceità della spesa deriva dalla sua mancata funzionalizzazione ad un interesse pubblico, collegato all'attività politica propria del consigliere, attività rispetto alla quale la spesa è effettuata. È allora del tutto evidente che la circostanza di una spiegazione o di una mancata spiegazione della stessa spesa, offerta all'autorità di controllo o all'autorità giudiziaria, è una circostanza che non solo interviene da un punto di vista cronologico successivamente alla spesa, ma anche logicamente del tutto avulsa dalla sua natura e finalità.

Sono le caratteristiche della spesa in sé che possono e devono essere valutate per apprezzare la finalità e quindi la liceità o meno della spesa stessa, mentre il non potere, sapere, o volere offrire una spiegazione per quella spesa potrà essere adeguatamente valutato per un apprezzamento in concreto della finalità della spesa, ma non può essere confuso con l'illiceità stessa.

Tale conclusione non può essere revocata in dubbio nemmeno nei casi in cui sia previsto, come nel caso in esame, uno specifico procedimento di valutazione di regolarità delle spese, fondato proprio sulla produzione di elementi giustificativi. L'eventuale venir meno a tale obbligo di produzione potrà essere oggetto di specifica sanzione, contabile, o anche penale, ma la sanzione in questione si riferirà al mancato adempimento dell'obbligo di giustificare. Nel caso la sanzione fosse penale si dovrebbe ritenere di trovarsi in presenza di un reato di pericolo, posto per anticipare la soglia di tutela, ma in ogni caso non sanzionerebbe la diversa e precedente condotta della spesa. Nel caso in esame poi la irregolarità nella giustificazione delle spese, prevedeva quale sanzione, la sospensione dell'erogazione dei fondi previsti per il finanziamento degli Gruppi consiliari, come in precedenza si è esplicitato. Ancora, le irregolarità nella produzione di documenti giustificativi delle spese o la loro mancanza poteva dar adito ad un eventuale responsabilità contabile del singolo consigliere, una volta accertato il danno erariale e la condotta colposa dello stesso consigliere. Ma la previsione di tali interventi, in senso lato, sanzionatori, riguardano dunque la circostanza in sé considerata della mancata giustificazione, ma non possono valere, logicamente, a trasportare una spesa di per sé lecita nell'area dell'illiceità penale.

Pertanto non si può ritenere la sussistenza del delitto di peculato con riferimento alla utilizzazione di danaro pubblico solo per il fatto che non vi sia la giustificazione certa e puntuale del suo impiego.

Tale affermazione appare in contrasto alcuni precedenti giurisprudenziali di merito, sopra citati, e, apparentemente, con una pronuncia di legittimità. Al riguardo devono però essere svolte alcune osservazioni.

In primo luogo le sentenze di merito sopra indicate recano l'affermazione di illiceità tout court delle spese in quanto non giustificate come semplice *obiter dictum*, in quanto nei casi sottoposti all'esame dei giudici la mancanza di giustificazione viene valutata in fatto come elemento dimostrativo della illiceità della spesa, e non come circostanza di illiceità di per se stessa.

In secondo luogo tali sentenze si richiamano ad un unico precedente della Corte di Cassazione, considerato invece come espressione di un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, la sentenza n. 23066 del 14.5.2009, imputato Provenzano. Ma tale decisione, a ben vedere, tratta una fattispecie singolare e diversa da quelle in esame.

Con tale sentenza, la Cassazione ha affermato la sussistenza del reato di peculato con riferimento all'operato dei due imputati, già Presidenti pro-tempore della Regione Sicilia, i quali avevano dato corso ad un'utilizzazione di fondi per "spese riservate" non accompagnata da puntuale dimostrazione circa la riconducibilità delle stesse a finalità strettamente istituzionali.

Il percorso argomentativo seguito dal S.C. si snoda attraverso un primo passaggio rappresentato dal richiamo ai principi costituzionali e alla normativa di riferimento che, unitariamente considerati, portano a ritenere che, anche per le c.d. "spese riservate" sussista un preciso dovere di giustificazione e controllo, relativamente al loro utilizzo e che, quindi i fondi accantonati su tale voce del bilancio non possano considerarsi come arbitrariamente spendibili dal pubblico funzionario. Il secondo passaggio della sentenza si incentra sulla confutazione della prospettazione difensiva avvalorante la carenza di dolo, ovvero la sussistenza di errore incolpevole. Nel terzo passaggio motivazionale la Cassazione, ha rigettato le doglianze difensive tese ad accreditare, un'avvenuta inversione dell'onere della prova in quanto, - si legge nel ricorso - i giudici di merito avrebbero ritenuto l'illecito utilizzo dei fondi riservati per finalità non istituzionali, senza che l'accusa avesse fornito specifica dimostrazione al riguardo.

A ben vedere dunque la decisione in esame si riferisce ad una fattispecie del tutto peculiare, vale a dire l'utilizzo di c.d. "spese riservate", attribuite ai Presidenti della regione Sicilia. La Corte ha dunque esaminato la regolamentazione normativa delle stesse e quale sia la condotta cui debba conformarsi il soggetto che ne abbia la materiale gestione. Dette spese, sono tradizionalmente individuate come quelle espressamente indicate in specifici capitoli di previsione di diversi organismi, per le quali, secondo il disposto dell'art. 31 d.P.R. n. 718/1979, sia prevista una gestione distinta affidata a funzionari di speciale fiducia. Per tali spese è stato escluso l'obbligo di rendicontazione "formale", previsto in via generale per tutti gli agenti dell'amministrazione che comunque hanno "maneggio" di denaro pubblico, dalla normativa statale e successivamente da quella regionale. Ma proprio in relazione a tale situazione la Corte ha affermato che, anche se per tali spese riservate, per definizione accompagnate da una forma di riserbo, non sussiste obbligo di rendiconto formale, risulta pur sempre per il pubblico ufficiale un dovere di giustificazione causale delle medesime. Per l'argomentazione che qui si sta sviluppando, non è tanto rilevante il percorso argomentativo, comunque condivisibile, seguito dalla Corte per arrivare a tale conclusione. Quello che più rileva, invece, è che l'utilizzo delle somme indicate, proprio in ragione della loro qualificazione, deve ritenersi del tutto avulso da una specifica finalità predeterminata, rimanendo nelle prerogative del Presidente della regione Sicilia utilizzarle per quelle che sono ritenute le necessità del suo ufficio. Ed allora ben si comprende come nello specifico caso la necessità di giustificazione causale delle spese assolve al compito di sottrarle all'arbitrio, ed ad una condizione di sostanziale illegalità in presenza di un'attività del tutto priva di possibilità di controllo, in violazione dei principi di cui agli articoli 3,81, 97,100 e 103 della Costituzione, come affermato dalla stessa decisione. Quindi, nel caso affrontato nella sentenza Provenzano, la mancata giustificazione delle spese poteva ben diventare elemento di per sé costitutivo dell'illiceità della stessa, nel momento in cui proprio quella particolare tipologia di spesa, per le sue caratteristiche, viene considerata legittima soltanto nel momento in cui ne è permessa qualche forma di verifica. In definitiva, nel caso esaminato dalla Suprema corte, la giustificazione della spesa di fatto assurge a indicazione della finalità pubblica per la quale la spesa viene impegnata, e proprio per tale motivo diventa coesistente alla liceità della spesa stessa. Situazione dunque, a ben vedere, del tutto diversa da quella, oggetto del presente procedimento, in cui l'utilizzo dei fondi pubblici sia vincolato a finalità già precisamente individuate dalla normativa di riferimento.

In buona sostanza, occorre concludere nel senso che non sussiste una sicura affermazione, nella giurisprudenza di legittimità, per cui la mancata giustificazione di una spesa di denaro pubblico equivalga a ritenerne automaticamente un uso privato e quindi sia di per se stessa costitutiva

dell'illiceità della spesa, in quanto l'unico precedente sopra richiamato anche dalla giurisprudenza di merito si riferisce ad una fattispecie del tutto peculiare, riguardante le cosiddette "spese riservate".

L'individuazione sopra proposta di situazioni che si sono definite "tipiche" di utilizzo abnorme dei fondi pubblici non può avere evidentemente alcuna pretesa di normatività, non spettando all'interprete tale compito, ma nemmeno quella di esaurire un'elencazione di situazioni che di per se stesse evidenzino l'illiceità della spesa: quindi deve ritenersi che potranno verificarsi situazioni ulteriori rispetto a quelle sopra individuate.

L'elencazione suddetta è solo funzionale a chiarire il processo ermeneutico intrapreso, funzionale alla decisione che deve essere assunta nel caso che qui occupa. Ed invero, come di seguito si vedrà esaminando specificamente le posizioni degli imputati nel presente procedimento, la decisione assolutoria si fonda proprio sulla non ricorrenza di spese che abbiano le caratteristiche sopra esaminate, sia nella loro formulazione di carattere generale, sia nella possibilità di tipizzazione individuata.

In definitiva, nel presente paragrafo si è giunti alla conclusione per cui:

- il dato normativo consente un'interpretazione delle spese illecite come spese incongrue, illogiche e irrazionali, abnormi rispetto alla finalità politico-istituzionale e di interesse pubblico per le quali i relativi fondi risultano attribuiti ai Gruppi consiliari;
- in base a tale conclusione è poi possibile individuare alcune situazioni che concretizzano oggettivamente tali caratteristiche che determinano la illiceità delle spese, (vietate da norme di legge; che comportino il diretto trasferimento del denaro al pubblico ufficiale; giustificate da documentazione falsa; manifestamente sproporzionate rispetto al fine pubblico, ecc.), tra le quali però non è possibile comprendere la mancata giustificazione delle stesse.

5g) L'accertamento concreto che una spesa potenzialmente ascrivibile tanto ad un interesse privato che ad uno pubblico, di fatto sia stata eseguita per soddisfare il primo e non il secondo.

Come anticipato, l'individuazione di spese che per le loro stesse caratteristiche devono ritenersi illecite se da un lato consente di delimitare l'ambito della ricerca della rilevanza penale delle condotte, dall'altro non esaurisce tale indagine.

Si è visto infatti come sussista una vasta tipologia di modi di utilizzare i fondi pubblici destinati al funzionamento dei Gruppi consiliari che di per sé non sono indicativi di un utilizzo personale, ma tuttavia possono in concreto realizzare proprio tale utilizzo.

Appare allora evidente come in tutti tali casi risulta essenziale l'accertamento in concreto della funzionalizzazione della spesa.

Si pensi, ad esempio, alla spesa c.d. di rappresentanza, con la quale un consigliere paga il conto di un ristorante nel quale abbia consumato un pranzo unitamente ad un altro o ad altri soggetti. Per quanto sopra detto tale spesa non può essere considerata, di per se stessa, immediatamente illecita, in base all'esame delle sue caratteristiche intrinseche. Ed invero tale spesa ben può essere prevista in occasione di un incontro destinato a quelle finalità politiche proprie del Gruppo consiliare in precedenza individuate (raccolta di informazioni, prospettazione delle proprie iniziative, ecc.). In tal senso dovrà ritenersi estranea alla valutazione del giudice penale l'opportunità di tale scelta, vale a dire delle modalità con le quali si manifesta l'attività politica, una volta che la normativa di riferimento consenta quella scelta.

Peraltro, è ben possibile che nella circostanza ipotizzata il consigliere regionale possa utilizzare i fondi destinati a finanziare l'attività politica del Gruppo per uno scopo meramente personale, e quindi che in tal modo si appropri di quei fondi. Ciò avverrà, ad esempio, nel momento in cui l'ipotizzato pranzo al ristorante avvenga con un soggetto del tutto estraneo all'attività politica del consigliere, ovvero avvenga con soggetti potenzialmente ricollegabili a tale attività politica, ma con

finalità e modalità del tutto estranee alla medesima (ad esempio, per commentare la prestazione della squadra di calcio di cui i commensali sono tifosi).

Appare dunque evidente che nei casi in esame l'accento si sposta, sotto profilo penale, dal piano sostanziale a quello processuale. Non è più tanto essenziale individuare una tipologia di spesa illecita in quanto tale, e quindi provare esclusivamente che tale spesa si sia verificata; diventa invece necessario accertare le caratteristiche specifiche di una determinata spesa, per dimostrarne la sua funzionalizzazione ad un interesse meramente privato.

Le caratteristiche di tale accertamento lo rendono sicuramente arduo, in quanto necessitano un'attenta indagine circa le modalità della singola spesa e, peraltro, lasciano comunque un margine di incertezza interpretativa.

Si pensi all'esempio sopra proposto. Per verificare la funzionalizzazione ad un interesse meramente privato di una spesa per ristorazione assunta e dichiarata dal consigliere regionale, occorrerà individuare il o i commensali e accertare la loro estraneità all'attività politica del consigliere. Ma tale accertamento appare problematico nel momento in cui nella nozione di attività politica debba intendersi anche quella di proselitismo. Altrettanto complesso l'accertamento di un oggetto ovvero un'occasione dell'incontro conviviale del tutto estraneo all'attività politica del consigliere e dei suoi "ospiti", in presenza di soggetti comunque ricollegabili all'interno dell'agire politico in senso lato.

Tali difficoltà possono portare alla sconcertante conclusione di un'apparente *probatio diabolica* circa l'illiceità di una certa categoria di spese, e in ordine a tale affermazione dovranno essere svolte le necessarie riflessioni a chiusura della presente motivazione.

Peraltro, le difficoltà di accertamento dell'illecito penale oggetto del presente procedimento non possono ovviamente comportare nessuna scorciatoia che aggiri la necessità di tale accertamento.

E dunque la prova della illiceità della condotta potrà e dovrà essere desunta secondo gli ordinari canoni probatori utilizzabili nel processo penale. A questo proposito va rilevato che nel presente procedimento, ma anche sostanzialmente negli altri casi presi in esame dalla giurisprudenza di merito e di legittimità sopra citata, la valutazione, positiva o negativa, in ordine alla sussistenza della natura illecita della spesa e quindi dell'appropriazione, e quindi del peculato è stata ricavata dalla valutazione di singoli indizi ritenuti indicativi di tale illiceità.

Una volta posta tale conclusione di carattere generale, ne consegue che l'individuazione degli elementi indiziari posti a fondamento della valutazione che si richiede non può essere ovviamente svolta in via generale, in quanto essa attiene proprio alla singolarità dei casi sottoposti all'attenzione del giudice. Quindi, nel caso che qui occupa, l'esame del quadro indiziario dovrà essere svolto nel successivo paragrafo avente per oggetto la posizione degli attuali imputati.

Peraltro, in questa sede, deve essere rilevato come, adottando tale prospettiva, non sussista alcuna inversione dell'onere probatorio, come ipotizzato dalle difese nel presente processo.

Ed invero, secondo questa prospettiva, l'indicazione di elementi di fatto da parte dell'accusa non costringe certo la difesa a dovere provare l'innocenza dell'imputato, partendo dal presupposto di una sua presunta responsabilità penale, affermata apoditticamente. Al contrario, nel momento in cui vengono addotti come elementi utili a dimostrare la natura privata e personale di una determinata spesa la circostanza che tale spesa risulti avere una giustificazione puramente formale, ovvero addirittura nessun riscontro documentale, evidentemente, nella prospettiva accusatoria, tali elementi sono ritenuti indizi indicativi di una illiceità della spesa. E dunque, l'attività difensiva, consistente nel produrre la documentazione in un primo momento non presentata, ovvero nel dimostrare il collegamento di quella spesa all'azione politica del consigliere e quindi al funzionamento politico del Gruppo consiliare, non sarà certo manifestazione di un'inversione dell'onere della prova, ma la normale attività difensiva che ricorre ogni qualvolta alla ricostruzione desumibile dagli elementi indiziari forniti dall'accusa, la difesa stessa fornisca elementi idonei ad una diversa ricostruzione del fatto, ugualmente o maggiormente coerente con tali fatti piuttosto che per gli elementi evidenziati dall'accusa. Peraltro, si può anche rilevare che tale attività difensiva non è a stretto rigore né necessaria né indispensabile per giungere all'assoluzione dell'imputato. È di tutta evidenza infatti che gli elementi indiziari proposti dall'accusa devono avere di per se stessi l'attitudine dimostrativa necessaria per giungere alla conclusione della responsabilità dell'imputato al di là di ogni

ragionevole dubbio, secondo il canone interpretativo di cui all'articolo 192 comma 2 c.p.p., nell'interpretazione fornita dalla consolidata interpretazione giurisprudenziale. E proprio tale attitudine dimostrativa del quadro indiziario ad affermare, al di là di ogni ragionevole dubbio, la responsabilità degli imputati, è quella che manca nel processo che qui occupa.

6) Le condotte degli imputati.

Alla luce delle precedenti considerazioni è dunque possibile procedere all'esame degli specifici addebiti mossi agli imputati del presente procedimento e alla valutazione del quadro probatorio e indiziario che li sorregge.

L'attività di indagine del Nucleo di polizia tributaria della G.d.F. , che come si è detto in precedenza ha acquisito tutta la documentazione relativa alle spese e ai relativi rimborsi al consigliere, si è concretizzata nel suddividere le voci di spese in varie tipologie, analizzando le singole voci e riportando le proprie conclusioni che in buona parte sono state fatte proprie dal pubblico ministero. Si può qui anticipare che per tutti e tre gli imputati si ritiene che gli elementi prospettati dall'accusa non siano sufficienti a provare un utilizzo per fini personali, e quindi illecito, dei fondi regionali nella disponibilità dei consiglieri.

Per l'imputato _____ lo stesso P.M. ha richiesto l'assoluzione.

Nel periodo sopra indicato oggetto di indagine a _____ sono state attribuite spese per complessivi euro 8278,52, tutte oggetto di approfondimenti.

Per la verifica della sussistenza di spese estranee ai fini istituzionali del Gruppo consiliare, quindi da considerarsi, volte a soddisfare esigenze personali del consigliere, e quindi illecite, occorre fare riferimento in primo luogo alla individuazione in precedenza effettuata di una tipologia di spese che per la loro stessa natura o caratteristiche rivelino un utilizzo del tutto personale ed estraneo agli scopi propri del Gruppo consiliare.

Per brevità si richiamano quindi in questa sede le considerazioni già svolte, limitandosi ad evidenziare come nessuna delle singole spese evidenziate dall'attività di indagine rientri in quella categoria di spese "abnormi" come sopra individuate.

Le spese contestate come illecite al _____ riguardano infatti spese per pernottamento presso alberghi, spese di ristorazione, spese per l'acquisto di giornali, spese per trasporti. Tali tipologie di spese possono sicuramente essere ricomprese tra quelle necessarie per il funzionamento del Gruppo consiliare e non possono essere ritenute, per la loro natura o caratteristiche, di per se stesse estranee all'attività politica del consigliere, come in precedenza è stata definita. Non si è infatti in presenza di spese vietate da norme di legge; che abbiano comportato il diretto trasferimento del denaro al _____; giustificate da documentazione falsa; manifestamente sproporzionate rispetto al fine pubblico. Quanto alla circostanza, segnalata dalla polizia giudiziaria, della mancata completa indicazione delle circostanze nelle quali sono avvenute alcune spese (in particolare mancata indicazione dei commensali del _____), si rammenta la conclusione raggiunta in precedenza, per la quale tale mancata indicazione se può essere valutata la quale indizio di un uso illecito del fondo pubblico, non vale però a rendere ontologicamente illecita la spesa.

Appare utile, per meglio definire e concretizzare la nozione sopra individuata della spesa immediatamente riconoscibile come personale e quindi illecita, evidenziare l'unico esempio di tale tipologia di spesa tra quelle contestate al _____, esempio che peraltro, all'esito dei successivi approfondimenti investigativi, è risultato anch'esso estraneo alla categoria di spese illecite in esame. Ci si riferisce alla spesa per il pernottamento in data 30 agosto 2011 presso un hotel di Riva del Garda, dove il _____ si era recato in occasione di un convegno avente per oggetto la *leadership* politica. Dagli accertamenti svolti è risultato infatti che in quell'occasione insieme all'imputato aveva alloggiato nello stesso albergo sua moglie. Dunque, nel caso in cui i fondi regionali fossero stati utilizzati per pagare le spese di soggiorno della moglie, la spesa così sostenuta sarebbe senz'altro da ritenere "abnorme" nel significato in precedenza indicato: si tratterebbe cioè di una

spesa a favore di un soggetto del tutto estraneo all'agire politico del consigliere. Peraltro, i successivi accertamenti investigativi originati dalle spiegazioni dello stesso imputato, hanno permesso di accertare che la presenza della moglie dell'imputato non aveva comportato nessun aumento di spesa per l'alloggio presso l'hotel e quindi non vi era stata nessuna spesa per sostenere la presenza di tale soggetto estraneo.

In definitiva dunque per l'imputato non sussiste alcuna prova dell'esistenza di spese immediatamente qualificabili, per la loro stessa natura e caratteristiche, come certamente estranee all'interesse pubblico del gruppo e quindi come spese personali del consigliere.

Occorre peraltro aggiungere che non sussistono nemmeno elementi per potere affermare che le spese individuate dall'attività di indagine, potenzialmente riconducibili per la loro natura e tipologia alle spese inerenti il funzionamento del Gruppo consiliare, come in precedenza definite, siano state invece in concreto destinate a soddisfare esigenze personali dell'imputato.

Come in precedenza precisato, la conclusione di un uso personale e quindi illecito di spese di per sé riconducibili all'attività politica del consigliere, potrebbe essere sostenuta anche sulla scorta di elementi indiziari che, complessivamente valutati, portino a fondare tale affermazione. Si pensi, ad esempio, a spese di ristorazione quotidiane: in tal caso, anche se occorre ragionare in relazione ad ogni singola spesa, pure la reiterazione e la frequenza delle stesse potrebbe apparire indicativa non tanto di una serie di incontri tra il consigliere e terzi soggetti, incontri realizzati al fine di porre in essere quell'attività politica in precedenza delineata, quanto piuttosto del soddisfacimento delle mere spese alimentari del consigliere. Se poi a tale elemento indiziario si accompagnasse l'ulteriore elemento per cui tali spese di ristorazione giornaliere risultassero sempre particolarmente elevate, presso ristoranti di lusso, anche tale elemento, che di per sé solo non renderebbe illecite le spese, pure contribuirebbe a confermare un uso a fini personali della spesa. Infine, potrebbe ricorrere l'ulteriore elemento per cui le richieste di rimborso per tali spese risultassero sempre e comunque generiche: anche tale elemento, che per quanto detto in precedenza di per sé non qualifica autonomamente la spesa come illecita, valutato però unitariamente a quelli in precedenza indicati, potrebbe far giungere alla conclusione per cui tutte quelle singole spese dovrebbero essere considerate quali spese personali del consigliere, estranee al suo agire politico.

L'esempio sopra indicato appare utile proprio ad evidenziare la situazione opposta che si verifica in relazione alla posizione di

Ed invero, quanto alle spese di ristorazione, le stesse appaiono assolutamente contenute nel numero: dal 7 maggio 2010 al 9 gennaio 2011 vengono in considerazione una ventina circa di pranzi di lavoro; per importi non particolarmente elevati, tutti ricompresi entro i € 100 (ad eccezione di due casi) per una pluralità di coperti; con frequenti indicazioni, nelle richieste di rimborso, dei commensali. Quanto alle spese per giornali, l'unico elemento apprezzabile è il fatto in sé dell'abbonamento a un periodico che tratta temi sociali: l'elemento indiziario dell'apparente non corrispondenza della somma di € 80 con il prezzo di abbonamento della rivista appare elemento assolutamente non significativo in relazione all'entità della spesa e alla possibilità di ulteriori acquisti non meglio specificati. Quanto alle spese per trasporti si osserva che pure non soccorre alcun elemento indiziario utile a far ritenere le spese indicate dall'imputato e a lui rimborsate come spese personali, estranee alla sua attività politica legata al Gruppo consiliare. A tale riguardo si osserva che non può avere alcun valore indiziario la circostanza di una diversa previsione per il rimborso delle spese di trasporto previsto per i consiglieri regionali: come sopra si è avuto modo di spiegare tale distinta previsione riguarda l'ambito di attività del consigliere regionale per le sue attività istituzionali legate all'attività svolta nell'ambito dell'assemblea legislativa. Non può dunque assumere alcun rilievo logico la circostanza che per la diversa attività svolta dal consigliere come esponente del Gruppo consiliare la stessa normativa regionale potesse prevedere un diverso e ulteriore rimborso. Nel merito poi, le caratteristiche delle singole spese per gli spostamenti del _____ non presentano caratteristiche tali da poterle fare sospettare di essere finalizzate a interessi personali dell'imputato: si tratta di richieste di rimborsi per spostamenti soprattutto in regione o in alcuni casi verso Roma, in treno o in auto, a volte con conducente. Nessun altro elemento consente di affermare che gli spostamenti indicati dall'imputato e per i quali è stato chiesto il rimborso siano

stati effettuati per ragioni estranee all'attività politica dell'imputato: anche per questa tipologia di spese, né la frequenza, né la modalità, appaiono indicative di una strumentalizzazione delle stesse per interessi personali. Nella maggioranza dei casi, inoltre, risulta nella richiesta di rimborso la specifica indicazione dell'occasione del viaggio.

Non assurgono poi nemmeno a elementi indiziari le valutazioni espresse in sede di indagine in ordine alla possibile rilevanza politica delle iniziative e degli incontri ai quali risulta aver partecipato l'imputato. Per quanto già chiarito, le valutazioni espresse dalla P.G., ed evidentemente fatte proprie dal pubblico ministero, in ordine alla riconducibilità all'azione politica del Gruppo consiliare di una determinata iniziativa, appartengono alla sfera dell'agire politico del gruppo stesso non devono essere oggetto di valutazione giurisdizionale.

In definitiva l'unico elemento indiziario in qualche modo apprezzabile risulta essere quello della mancata specifica indicazione delle circostanze della spesa: non tutte le richieste di rimborso per spese di ristorazione indicano le persone intervenute, non tutte le richieste di rimborso per trasporti indicano l'occasione del viaggio.

Poiché tale elemento indiziario risulta comune anche alle posizioni dei coimputati e appare utile qualche ulteriore precisazione in merito allo stesso. In linea generale si deve affermare che tale elemento manca dei requisiti di gravità, precisione e concordanza necessarie per fondare un'affermazione di penale responsabilità. Si tratta di un unico elemento indiziario, di per sé equivoco, e non confermato da ulteriori elementi di medesimo segno. Innanzitutto va rilevato come non si sia in presenza, in senso tecnico, di una mancata giustificazione della spesa, nei termini in precedenza descritti. La normativa regolamentare sopra riportata prevedeva infatti quale giustificazione della spesa il documento giustificativo; senza ulteriori specificazioni, sufficiente quindi a far ottenere il rimborso al consigliere. Non si tratta di stabilire, in questa sede, l'efficacia o meno, ai fini di un possibile controllo, di tale sistema, che non prevedeva quindi la necessità di una più specifica indicazione. Ciò su cui occorre riflettere è invece come tale sistema di giustificazione era assolto, sebbene in maniera "formale", dai consiglieri. Ed allora, il fatto che i medesimi non abbiano potuto, voluto, saputo fornire ulteriori indicazioni circa le spese, in tale contesto, è circostanza del tutto equivoca, ben potendo tale condotta essere attribuita al semplice adempimento di quanto era formalmente richiesto consiglieri, e quindi non necessariamente indicativa di una precisa volontà di occultare una modalità di spesa illecita. Ed ancora, va ulteriormente apprezzato come i documenti giustificativi delle spese venivano forniti ad un organo di controllo, il Comitato espressamente previsto dalla normativa regionale. L'accusa ha evidenziato come il controllo fosse in realtà puramente formale, come dichiarato dai componenti del Comitato assunti a s.i.t. Tale circostanza però non può oscurare il fatto che i consiglieri, fornendo i documenti giustificativi delle loro spese, si mettevano comunque nella condizione di poter offrire un'ulteriore e successiva verifica delle stesse: anche per questo motivo la mancata specifica indicazione delle circostanze della spesa non può essere valutata come volontà di occultamento di un'attività illecita.

In definitiva, una volta esclusa per quanto sopra detto che la cosiddetta "mancata giustificazione", che a rigore tale non è, ovvero, per meglio dire, la giustificazione soltanto formale con presentazione di giustificativi di spesa non accompagnata da ulteriori indicazioni, possa di per sé far ritenere la spesa illecita, occorre poi concludere che tale mancata giustificazione non assume, in ragione delle caratteristiche appena descritte, caratteristiche tali da far conseguire, come logica ed unica possibile ricostruzione in fatto, una spesa correlata da ritenersi illecita.

Dunque, quanto alla posizione dii, non risulta provata l'esistenza di spese di per se stesse da considerarsi illecite; manca la prova che le spese concretamente poste in essere dall'imputato abbiano soddisfatto esigenze personali del medesimo, anziché quelle legate all'attività e alla vita del Gruppo consiliare al quale medesimo imputato apparteneva.

Anche per l'imputatoi non risulta provato che le spese dal medesimo sostenute e a lui rimborsate siano state utilizzate per motivi estranei al funzionamento del Gruppo consiliare al quale il medesimo apparteneva.

Anche per l'imputato l'attività di indagine ha comportato l'acquisizione di tutti i documenti giustificativi delle spese sostenute e rimborsate, e l'organizzazione di tale documentazione nelle tipologie indicate nella annotazione conclusiva della G.d.F. La catalogazione così organizzata risulta poi riportata nel capo d'imputazione.

Nessuna delle spese indicate dal consigliere e catalogate alla polizia giudiziaria presentano le caratteristiche sopra individuate idonee a rendere conclamata l'estraneità delle spese alla funzione politica del Gruppo consiliare come concretamente realizzata dei singoli consiglieri quindi anche dell'imputato.

Ed invero tali spese riguardano gli esborsi per viaggi, pranzi presso ristoranti, soggiorni in hotel, acquisto di libri e giornali e attrezzature, spese di rappresentanza (necrologio e acquisto di bottiglie di vini per € 79), spese per partecipazione a convegni, spese per l'utilizzo di una sala, spese di tipografia. Nessuna di tali spese appare, né per la tipologia, né per le caratteristiche intrinseche, estranea all'attività tipica del consigliere regionale iscritto al gruppo di appartenenza. Al riguardo si ribadisce quanto in precedenza osservato, vale a dire che nella nozione spese necessarie per il funzionamento del gruppo debbono necessariamente rientrare anche le spese strumentali alle attività politica in senso stretto, vale a dire, ad esempio, le spese di trasporto e di ristorazione ricollegate agli incontri del consigliere.

Tra le categorie di spese sopra indicate, un discorso a parte meritano per le spese che nella nota di P.G. vengono indicate come spese per "l'attività politica del partito di riferimento". Ed invero, tale espressione evidenzia una valutazione per cui alcune delle spese sarebbero state utilizzate quale forma indiretta di finanziamento al partito politico di riferimento, il Partito Democratico. Se tale circostanza fosse vera si sarebbe in presenza di una spesa espressamente vietata dalla legge, per quanto sopra indicato e quindi dovrebbe ritenersi provata la sussistenza di una spesa palesemente estranea alla funzione propria del Gruppo consiliare.

Ma così non è.

Vengono infatti classificate come tali, nella nota di P.G. spese di viaggio sostenute dall'imputato in occasione di viaggi a Roma ove, nelle date indicate, la P.G. ha accertato che si tenevano incontri istituzionali del partito suddetto. Al riguardo si osserva che, dando per ammessa la partecipazione all'incontro da parte dell'imputato, la circostanza che le spese per il viaggio risultino rimborsate dai fondi regionali non equivale certo a far ritenere che le relative somme siano in qualche modo transitate, direttamente o indirettamente, nelle casse del partito di riferimento. L'equivoco nasce, ancora una volta, da una valutazione di merito, secondo la quale la partecipazione dell'imputato ad un evento proprio della vita politica del partito di riferimento, debba essere inteso come un'attività svolta nell'interesse privato e personale dell'imputato, con la conseguenza dell'evidente illiceità del rimborso delle spese sostenute per tale partecipazione. Ma per quanto in precedenza osservato, non appare possibile che la polizia giudiziaria, il pubblico ministero, o il giudice stesso, possano sostituirsi alla valutazione del soggetto politico nell'individuazione di quali forme debba assumere il suo agire. Soltanto se l'attività spesa risulti palesemente estranea all'azione politica del consigliere e quindi del Gruppo consiliare di riferimento si potrà ritenere di essere in presenza di quella "abnormità" della spesa come sopra definita. Nel caso qui in esame, appare palese che rapportarsi ad altri soggetti politici anche del partito di riferimento, possa pienamente ritenersi come una delle tante modalità con le quali il consigliere può dare consistenza all'azione politica propria e del gruppo, acquisendo informazioni, valutando la fattibilità delle proprie proposte, comparando le medesime, ecc.

Analogo discorso deve poi essere svolto in relazione ad un'altra voce di spesa ritenuta come possibile forma di finanziamento al partito di riferimento. Ci si riferisce alle spese per la stampa di volantini che pubblicizzavano il convegno su "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni", tenutosi in occasione della festa del PD a Castellarano il 5.7.2011. Risulta dalla lettura del volantino stesso (all. 38 alla nota di P.G. sopraindicata) che il convegno era promosso congiuntamente dallo stesso PD e dal Gruppo consiliare cui apparteneva l'imputato. Tale circostanza fa ritenere che si rientri pienamente nell'ipotesi di cui alla norma sopra riportata (art. 7 L.R. 32/97: *Art. 7 Divieti ...*

3. A favore dei partiti politici e degli organi, articolazioni o raggruppamenti di cui al comma 2, gruppi consiliari possono disporre: a) pagamenti a titolo di quote di partecipazione alle spese documentate per iniziative, riunioni o manifestazioni svolte congiuntamente; b) rimborsi o canoni per l'uso di locali, mezzi, attrezzature messi a disposizione del gruppo, da parte dei soggetti di cui ai commi 1 e 2, in occasione di manifestazioni, riunioni, incontri indetti dal gruppo...).

Merita poi attenzione un'ulteriore voce di spesa che riguarda il pagamento ad una società di servizi per la manutenzione del sito Internet del Nell'ipotesi accusatoria l'imputato avrebbe ottenuto il rimborso per tale spesa, relativa ad un'attività svolta da detta società nel periodo maggio 2010 - maggio 2011, periodo nel quale non aveva diritto ad alcun rimborso in quanto non era ancora stato proclamato consigliere regionale. In tale ipotesi si sarebbe dunque in presenza di una spesa di per se stessa immediatamente dimostrativa di un interesse privato dell'imputato, e quindi illecita. Al riguardo la difesa dell'imputato ha però sostenuto e dimostrato che la spesa effettuata e rimborsata non riguardava affatto un'attività di servizio svolta a favore del prima della sua nomina consigliere regionale, e quindi di natura privata. Ed invero, nonostante la fattura riportasse l'indicazione "manutenzione maggio 2010 maggio 2011", in tale periodo in realtà non era stata effettuata nessuna attività di manutenzione del sito. La documentazione prodotta al riguardo (stampa del c.d. "print screen") evidenzia infatti che nel periodo sopra indicato il sito del consigliere (www.) era rimasto inattivo e oscurato. Soltanto in seguito all'ingresso in consiglio regionale, nel maggio 2011, il sito veniva ripristinato su una nuova piattaforma, aggiornabile direttamente dalla segreteria del consigliere, piattaforma nella quale venivano trasferiti i materiali presenti nella vecchia versione del sito. La descritta attività di trasferimento rappresentava quindi lavoro effettivamente svolto dalla società di manutenzione e per il quale l'imputato chiedeva poi rimborso; attività quindi da intendersi pienamente ricollegata ruolo istituzionale dell'imputato.

Una volta stabilito dunque che non risulta provata alcuna spesa ontologicamente estranea al funzionamento del gruppo consiliare, si deve poi affermare che non risulta nemmeno la prova che le spese come concretamente individuate abbiano avuto una destinazione di carattere personale e privato, tale da renderle estranee alla funzione del Gruppo consiliare e quindi illecite.

Occorre a questo proposito fare riferimento ai medesimi criteri interpretativi già assunti per valutare la precedente posizione del coimputato e che portano a concludere che non sussiste alcuna prova diretta di un utilizzo dei fondi per scopi privati, e che non sussiste nemmeno un quadro indiziario che possa portare ad affermare logicamente un simile utilizzo.

Per quanto riguarda le spese di ristorazione anche per si osserva che le medesime appaiono assolutamente contenute nel numero: nel periodo esaminato risultano richieste di rimborsi spese in 23 occasioni, con spese medie per commensale di 25 - 30 euro, principalmente in ristoranti della regione. Analogo discorso per le spese di soggiorno in occasione di tre convegni, contenuta nel numero e nell'entità. Le spese per l'acquisto di attrezzature (una stampante), libri e giornali (quotidiani), le spese di rappresentanza (un necrologio e bottiglie di vino per euro 70) non evidenziano alcun tratto indiziario idoneo a farne ritenere l'illiceità.

Ultima circostanza da analizzare e poi quella relativa alla spesa indicata per un "Incontro di lavoro del consigliere avvenuto il 10/5/2011" e contabilizzata nel registro cronologico delle spese alla voce iniziative pubbliche del gruppo. In tesi di accusa tale spesa riguarderebbe il pagamento dell'affitto di una sala e del buffet presso un locale pubblico dove il avrebbe invitato amici e conoscenti per festeggiare la sua nomina a consigliere regionale, come risulterebbe da quanto comunicato nel suo stesso sito Internet e riportato nell'informativa di P.G.: "..... ringrazia quanti hanno collaborato in campagna elettorale e festeggia con gli amici il suo ingresso in Consiglio regionale". Non sussistono particolari dubbi sulla circostanza della effettiva realizzazione dell'incontro, nonostante le osservazioni per cui gli introiti dell'esercizio pubblico in questione (Habanero, di Reggio Emilia) nel giorno in esame risulterebbero inferiori, poiché la fattura risulta emessa da diverso soggetto, la cooperativa La Bussola e peraltro l'effettivo svolgimento dell'incontro risulta documentato dalla produzione presentata dalla difesa dell'imputato. La circostanza per cui l'incontro in questione avrebbe avuto modalità e finalità del tutto private, dunque

esclusive del consigliere ri, con conseguente illiceità della richiesta di rimborso delle spese sostenute, si dovrebbe dunque desumere dal luogo in cui l'incontro avvenuto (un esercizio pubblico, con buffet) e dal motivo dell'incontro (un festeggiamento, secondo quanto indicato dallo stesso imputato). Tali elementi indiziari non si ritiene però possano effettivamente dimostrare la sussistenza di un evento estraneo alla funzione politica del Il medesimo infatti, in sede di interrogatorio successivo all'avviso ex art. 415 bis c.p.p. ha reso dichiarazioni e prodotto documentazione al riguardo, ribadite poi in sede di giudizio abbreviato. L'imputato ha infatti spiegato come l'evento era rivolto e vedeva la partecipazione di figure istituzionali e del partito di appartenenza con le quali lo stesso intratteneva rapporti politico istituzionali, e con i quali doveva necessariamente riprendere i contatti sospesi durante il periodo in cui l'elezione dello stesso era rimasta *sub judice*, per il contenzioso relativo alla nomina di un diverso consigliere, poi annullata a favore dello stesso Tale spiegazione vale a confortare una giustificazione dell'incontro diversa da quella prospettata dall'accusa, ed ugualmente attendibile: cioè un incontro, ancorché conviviale, rivolto a dare visibilità e consistenza alla ripresa dell'attività istituzionale dell'imputato nella sua rinnovata veste di consigliere regionale. E tale interpretazione ben può coesistere con le circostanze sopra individuate della localizzazione in un esercizio pubblico e del carattere di "festeggiamento" dell'incontro, senza che le medesime comportino necessariamente alla conclusione di un incontro privato per fini personali.

In relazione alla posizione dell'imputata non risulta ugualmente provato che le spese sostenute e a lei rimborsate siano state utilizzate per motivi estranei al funzionamento del Gruppo consiliare al quale l'imputata apparteneva.

Anche per l'imputata l'attività di indagine ha comportato l'acquisizione di tutti i documenti giustificativi delle spese sostenute e rimborsate, e l'organizzazione di tale documentazione nelle tipologie indicate nella annotazione conclusiva della G.d.F.. La catalogazione così organizzata risulta poi riportata nel capo d'imputazione.

Nessuna delle spese indicate dalla consigliera e catalogate dalla polizia giudiziaria e successivamente poi riportate nel capo d'imputazione presentano le caratteristiche sopra individuate, idonee a rendere conclamata l'estraneità delle spese alla funzione politica del Gruppo consiliare come concretamente realizzata dei singoli consiglieri quindi anche dell'imputata

Anche per la posizione qui in esame, le spese riguardano pranzi presso ristoranti, spese di viaggio, spese per soggiorni presso strutture alberghiere, spese per attrezzature compatibili con l'attività istituzionale (monitor e p.c.), spese per noleggio sala. Nessuna delle spese sopra indicate presenta caratteristiche oggettive, come in precedenza individuate, tali da farle ritenere radicalmente estranee all'azione politica dell'imputata e quindi alla finalità del funzionamento del Gruppo consiliare.

Tale conclusione vale anche per le spese relative alla partecipazione dell'imputata ad un incontro tenutosi a L'Aquila in data 16 ottobre 2011, tappa di un'iniziativa nazionale del PD. Non è qui in discussione un giudizio sulla valenza politica sia dell'incontro che della partecipazione dell'imputata al medesimo: per quanto più volte chiarito il giudizio sulla illiceità delle spese non può fondarsi su una valutazione che abbia per oggetto stabilire quali fossero le iniziative politiche più o meno appropriate per la partecipazione dell'imputata, in quanto il limite del giudizio è quello per cui occorre stabilire se la spesa in oggetto appare abnorme in relazione alla partecipazione ad un evento radicalmente estraneo a qualsiasi interesse pubblico. Ciò che rileva è invece la circostanza della partecipazione a tale convegno dell'allora compagno dell'imputata, all'epoca il deputato

Il medesimo risulta avere raggiunto il capoluogo abruzzese unitamente all'imputata, soggiornato una notte nella stessa camera d'albergo e quindi anche presumibilmente cenato con la medesima. Nella prospettazione accusatoria chiedere ed ottenere il rimborso di spese sostenute per l'ospitalità con il proprio convivente configurerebbe l'appropriazione illecita di tali somme e quindi il reato ipotizzato. La conclusione può essere condivisa laddove si sia in presenza di una spesa palesemente sostenuta per una ragione totalmente estranea all'attività politica del consigliere, e dunque per ospitare un parente, un amico, un convivente: in tal caso infatti si sarebbe in effetti in

presenza di una spesa abnorme come sopra definita, cioè del tutto non riconducibile ai fini pubblici e istituzionali del Gruppo consiliare. Diversa invece la fattispecie in cui la spesa venga sostenuta a favore di un terzo soggetto, ma strutturalmente collegato con l'attività del consigliere, e che ponga in essere un'attività di ausilio e supporto al medesimo. Ed invero, nel presente procedimento, in diverse posizioni non oggetto di questo giudizio in quanto giudicate separatamente, ricorreva la circostanza per cui varie spese venivano effettuate a favore di collaboratori dei consiglieri, regolarmente retribuiti con contratti di consulenza consentiti dalla normativa regionale: ebbene in tali spese venivano legittimamente ricomprese anche quelle relative a viaggi e pernottamenti di questi collaboratori. Nel caso qui in esame non si è in presenza di un collaboratore della , ma di un soggetto che risulta comunque coinvolto nella specifica attività organizzativa e politica volta alla realizzazione dell'incontro al quale entrambi hanno partecipato. Tale circostanza risulta infatti non soltanto sostenuta e ragionevolmente spiegata dall'imputata in occasione del suo interrogatorio, al quale si rinvia, ma anche dimostrata in sede di investigazioni difensive, tramite le dichiarazioni dell'on. Lolli, organizzatore dell'evento. Da tali congiunte dichiarazioni risulta che nella specifica occasione aveva svolto ruolo di raccordo tra l'organizzatore e i parlamentari consiglieri emiliano romagnoli, coadiuvando lo stesso Lolli nell'organizzazione della visita all'Aquila della rappresentanza del Gruppo consiliare PD della regione Emilia-Romagna. Occorre pertanto concludere che la presenza del suddetto e il sostenimento delle spese (peraltro di limitato importo) inerenti a tale presenza da parte dell'imputata non possono essere considerate condotte estranee alla sfera dell'attività politica della Ovviamente, in tale contesto, la circostanza della convivenza tra i due è elemento che da un lato induce ragionevole sospetto di una concomitanza di interessi alla presenza del compagno all'evento, e rende discutibile in termini di opportunità la richiesta di rimborso per tale presenza, ma dall'altra non vale a far precipitare la presenza stessa in una dimensione esclusivamente privata della

Anche in relazione alla posizione qui in esame dunque, occorre giungere alla conclusione che nessuna delle spese ritenute in ipotesi d'accusa illecite, presentavano caratteristiche tali da evidenziarne un'immediata funzionalizzazione ad un interesse privato dell'imputata piuttosto che all'esercizio della sua azione politica in rappresentanza del Gruppo consiliare del quale faceva parte. Peraltro, l'impostazione accusatoria desumibile dagli atti di indagine e dalle osservazioni della P.G. operante individua nella mancata precisa indicazione delle iniziative ricollegate alle richieste di rimborso l'elemento di illiceità delle spese stesse. Ma, per quanto in precedenza sostenuto, tale mancata indicazione non può di per sé rendere illecita una spesa invece correttamente sostenuta, ed anche adeguatamente documentata con il documento giustificativo, ancorché non con una ulteriore più specifica indicazione.

Ed allora, analogamente a come si è operato in precedenza per le posizioni e occorre invece verificare se tale circostanza di affermata mancata specifica indicazione delle occasioni in cui le spese erano state sostenute sia un indizio che, di per sé solo, o unitamente ad altri, possa portare alla conclusione che quelle spese risultino strumentali a attività e interessi del tutto private e personali dell'imputata.

Ma anche per la posizione qui in esame, occorre giungere alla conclusione che non è possibile desumere elementi indiziari che conducano alla ipotesi ricostruttiva dell'accusa sulla base delle caratteristiche delle spese riscontrate.

Anche per l'imputata infatti il numero dei rimborsi per pranzi (30 circa per tutto il periodo in esame), l'ubicazione dei medesimi (praticamente tutti in regione), l'importo degli stessi (nella media di circa 20 - 30 euro a coperto) non appaiono indicativi di una destinazione privata degli stessi.

Per quanto riguarda le spese di viaggio occorre preliminarmente ricordare quanto già spiegato in precedenza, vale a dire che la previsione a titolo di rimborso spese di un'indennità spettante ai singoli consiglieri per la loro funzione svolta, non può ritenersi sovrapponibile al rimborso delle spese di viaggio trasporto inerenti il funzionamento del Gruppo consiliare, e che quindi l'apparente "duplicazione" di tali richieste di rimborso non è tale, e non può assumere nessuna valenza logica per supporre un intento truffaldino o semplicemente indicativo di un'attività privata del consigliere. Alla luce di tale precisazione si può agevolmente concludere che nessuna delle spese indicate

presenta tratti sospetti, né per la destinazione, né per il mezzo utilizzato, né per la congruità della spesa richiesta per il rimborso.

Anche le altre e minori voci di spesa (attrezzature, spese di euro 307 per il noleggio di una sala per un incontro pubblico, spese per l'acquisto di giornali, per l'utilizzo del telefono cellulare nella legittima disponibilità della consigliera) non presentano tratti che ne evidenzino un uso privato invece che legato alle funzioni politiche dell'imputata.

Al riguardo, si può poi evidenziare come non solo nessun elemento permette di giungere alla conclusione di un utilizzo delle spese per fini privati, ma l'apporto fornito dalle precisazioni della stessa imputata, consente di poter affermare la conclusione opposta. Ed invero, il contributo difensivo non solo ha fornito un supporto logico e documentale utile ad un'interpretazione dei fatti diversa da quella possibile in base agli elementi logico indiziari prospettati dall'accusa, ma permette di fondare un giudizio di confortante certezza della diversa e opposta ipotesi. L'imputata ha infatti dichiarato che tutte le trasferte alle quali era intervenuta era stata presente per rappresentare l'attività che veniva svolta dal Gruppo consiliare; ha precisato che tali incontri non si riferivano ad una personale attività politica ma all'attività che come consigliere regionale svolgeva in relazione alle comunità di riferimento degli amministratori e dalle altre persone da lei incontrate. Tali dichiarazioni sono state poi accompagnate dalla specifica e precisa indicazione delle occasioni di incontro. A fronte di tale prospettazione, per giungere alla conclusione che l'unico elemento indiziario vagamente apprezzabile, vale a dire la mancanza originaria di specifica indicazione preventiva di tutti gli incontri, potesse fondare un giudizio di penale responsabilità, avrebbe dovuto essere posta in essere un'attività di indagine ancora più pregnante, e volta a smentire ulteriormente le indicazioni difensive. Ma si può sostenere che la mancanza di tale attività investigativa, più che far rimanere nell'ombra l'ipotesi accusatoria, è indice invece che è assolutamente ragionevole ritenere l'effettività dell'attività politica indicata dall'imputata.

7) L'assoluzione degli imputati

La conclusione del percorso argomentativo fin qui svolto porta dunque all'assoluzione degli imputati perché il fatto non sussiste, in quanto non risulta la prova di una condotta appropriativa, integrata da avere utilizzato fondi pubblici per una destinazione privata e personale degli imputati, diversa da quella prevista normativamente.

Si è visto come la normativa regionale in vigore all'epoca dei fatti consentisse ai Gruppi consiliari di sostenere le spese per il proprio funzionamento con i fondi erogati dalla regione.

Si è visto come la disciplina costituzionale e legislativa, come uniformemente interpretata da tutte le giurisdizioni che si sono espresse sul tema, fa ritenere che le attività e quindi il funzionamento di tali gruppi sono espressione anche della loro autonomia politica e quindi anche le spese sostenute per tale funzionamento rientrano in tale ambito discrezionale.

Si è visto come conseguentemente risultino estranee alla funzione politica del gruppo o le spese immediatamente definibili come "abnormi" per le loro caratteristiche intrinseche alla funzione politica o le spese per le quali in concreto vi sia la prova di una loro strumentalizzazione ad un utilizzo privato del consigliere: casi nei quali si può dunque parlare di appropriazione da parte del pubblico ufficiale di somme destinate ad uso pubblico.

Si è visto come nel procedimento qui in esame non sussiste la prova per nessuno dei tre imputati né di spese abnormi né di spese rispetto alle quali elementi indiziari di sicura pregnanza le possano far ritenere utilizzate per interesse privato dell'imputato.

La funzione del processo penale ed il compito del giudice finiscono qui.

Ma la necessità della completezza e della persuasività della motivazione rendono necessarie alcune ulteriori osservazioni.

Esse servono a fugare ogni residua confusione tra la ritenuta non illiceità delle condotte e l'ambito discrezionale nelle quali esse sono inserite.

L'analisi del presente caso ha posto in luce l'esistenza di un sistema in cui chi svolge l'attività politica istituzionale ai massimi livelli in ambito locale - il legislatore regionale - aveva previsto la destinazione di fondi pubblici per finanziare l'attività politico - istituzionale dei Gruppi consiliari, senza alcuna ulteriore indicazione e specificazione su come il denaro pubblico dovesse essere in

concreto utilizzato. Il semplice riferimento funzionale all'attività politico - istituzionale dei consiglieri ha così consentito la creazione di una zona grigia, nella quale si pongono i criteri di opportunità, coerenza, decoro circa l'utilizzo di tali fondi. Si è stabilito di finanziare l'attività politica dei gruppi consiliari, e di permettere agli stessi di stabilire le modalità non soltanto della loro azione politica, autonomia garantita costituzionalmente, ma anche delle correlative spese poste a sostegno di tale azione. Come si è visto, in assenza di una conclamata e diversa destinazione ad interessi privati, la scelta di quali spese effettuare per finanziare l'attività politica deve ritenersi esente da censura penale. Quindi, le modalità e la misura dell'utilizzo dei fondi pubblici rimaneva sostanzialmente affidato ad una valutazione propria del singolo soggetto, come espressione caratteristica della sua attività di soggetto politico.

Non può esservi dunque valutazione e conseguentemente sanzione di tipo penale per tali scelte, consentite dallo stesso sistema normativo, voluto, se non dai medesimi soggetti che poi lo hanno utilizzato, quanto meno da soggetti ad essi collegati e senza particolari distinzioni di opzioni ideologiche, dal momento che il sistema è stato predisposto per, e utilizzato da tutti i rappresentanti dei partiti politici presenti nell'assemblea regionale.

Peraltro, pare addirittura talmente ovvio da non dovere nemmeno essere rimarcato come debba necessariamente sussistere, alla luce dei precetti costituzionali in precedenza enunciati, una responsabilità per tale utilizzo di fondi pubblici.

In alcuni casi tale responsabilità può essere di natura contabile, anche se si è avuto modo di vedere come anche gli attuali arresti giurisprudenziali della Corte dei conti a sezioni riunite sembrano prevedere un'ampia sfera di discrezionalità esente da responsabilità contabile.

Al di là di tale confine resta un'area di responsabilità nei confronti di tutti i cittadini, dei soggetti cioè in nome e per conto dei quali i fondi pubblici vengono spesi. In quest'area di responsabilità si colloca la scelta del "come" fare politica. Essa può riguardare la scelta tra incontrare i propri interlocutori al tavolo di un ristorante piuttosto che negli uffici dell'ente regione; tra affidare l'approfondimento di tematiche di interesse legislativo a una pletera di consulenze retribuite piuttosto che allo studio e alla ricerca dello stesso consigliere; tra scegliere come occasione di incontro qualunque evento che possa comportare visibilità e presenza piuttosto che quelli più strettamente legati al mandato assembleare, e così via.

La possibilità, ma anche il peso di tali scelte, ricade sul soggetto politico, il quale dunque, ne assume la responsabilità, e tale assunzione dovrebbe, di norma, comportare delle conseguenze. Se dette conseguenze non possono essere, come si è visto, di natura penale, tuttavia non pare che debbano neppure rientrare nella sfera dell'etica o della deontologia del singolo, avendo invece natura squisitamente politica e dovendo dunque avere come effetto l'approvazione o la disapprovazione dei cittadini rappresentati da quel soggetto politico, anche in termini di consenso elettorale.

L'amara constatazione che normalmente ciò non accade non può però indurre ad un'impropria sostituzione della responsabilità penale a quella politica: su ciò di cui il giudice penale non può parlare, occorre tacere.

P.Q.M.

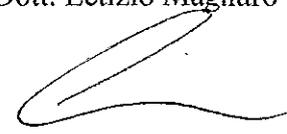
Visti gli artt. 438 e ss., 530 c.p.p.

Assolve _____, _____ e _____ dei reati loro ascritti perché il fatto non sussiste.

Visto l'art. 544 co. 3 c.p.p. riserva la motivazione in gg. 90

Bologna 13/11/2015

Il Giudice
Dott. Letizio Magliaro



Depositato in Cancelleria il 11/12/2015

L'Assistente Giudiziario
Antonino Ravazzi