



11341-23

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE PENALE

Composta da

Giorgio Fidelbo

- Presidente -

Sent. n. sez. 1711/22

Ercole Aprile

UP - 17/11/2022

Enrico Gallucci

R.G.N. 5405/2022

Debora Tripiccone

- Relatore -

Paolo Di Geronimo

- Relatore -

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

sui ricorsi proposti da:

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

8.

9.

10

11

12

13

14

15

16

17.  
18.  
19.  
20.  
21.  
22.  
23.  
24.  
25.  
26.  
27.  
28.  
29.  
30.  
31.  
32.  
33.  
34.  
35.  
36.

avverso la sentenza emessa il 13 luglio 2021 dalla Corte di appello di Milano

visti gli atti, il provvedimento impugnato ed i ricorsi;

udita la relazione svolta dai Consiglieri Debora Tripiccone e Paolo Di Geronimo;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale, Piergiorgio Morosini, che ha concluso chiedendo il rigetto dei ricorsi di tutti i ricorrenti ad eccezione di quello relativo a \_\_\_\_\_ per il quale ha chiesto l'inammissibilità;

udito il difensore della parte civile, Regione Lombardia, avv. Forloni Antonella, che ha concluso per l'inammissibilità dei ricorsi degli imputati nei confronti dei quali è ancora costituita;

uditi i difensori degli imputati:

avv. Diodà Nerio Giuseppe, in difesa di



avv. Aiello Domenico, in difesa di

avv. Lunghini Giacomo Umberto, in difesa di

avv. Corso Piermaria in difesa di , e, quale sostituto  
processuale dell'avv. Rossi Claudio in difesa di  
e dell'avv. Pensa Jacopo Giuseppe Alessandro in difesa di

avv. Dinacci Filippo, in difesa di

avv. Quadri Gianluca, in difesa di

avv. Negrini Marco Giuseppe, in difesa di

avv. Bruno Pierfrancesco, in difesa di

avv. Foroni Pietro, in difesa di

avv. Maione Luigi, in difesa di

avv. Scalvi Gianbattista Ludovico, in difesa di

avv. Bignotti Antonio, in difesa di , e, quale sostituto  
processuale dell'avv. Pisoni Luigi in difesa di

avv. Mancusi Davide in difesa di

avv. Sforza Claudio, quale sostituto processuale dell'avv. Marini Massimo,  
in difesa di

avv. Oddi Silvia, anche in sostituzione dell'avv. Apicella Michele, in difesa  
di

avv. Silva Franco Claudio, in difesa di

avv. Morra Piermario, quale sostituto processuale dell'avv. Avidano  
Alberto, in difesa di

avv. Gatto Simone, in difesa di e quale sostituto  
processuale dell'avv. Beltrani Carlo in difesa di  
e dell'avv. Cammarata Leonardo in difesa di

avv. Proietti Daria, quale sostituto processuale dell'avv. Roncoroni Simona,  
in difesa di

avv. Ferabecoli Gabriele, quale sostituto processuale dell'avv. Vinci Paolo,  
in difesa di

i quali hanno insistito per l'accoglimento dei ricorsi proposti.



## RITENUTO IN FATTO

1. Con la sentenza impugnata la Corte di appello di Milano, in parziale riforma della sentenza del Tribunale di Milano del 18 gennaio 2019, ha dichiarato non doversi procedere nei confronti degli imputati di seguito indicati rilevando la sopravvenuta estinzione per prescrizione delle condotte di peculato commesse nel 2008 e rideterminato il trattamento sanzionatorio in relazione alle condotte commesse successivamente.

In particolare, la dichiarazione di prescrizione ha riguardato le seguenti posizioni: \_\_\_\_\_, quanto al capo 6 e, limitatamente ai fatti commessi nell'anno 2008, \_\_\_\_\_ (capo 11), \_\_\_\_\_ (capo 20), \_\_\_\_\_ (capi 21 e 61), \_\_\_\_\_ (capo 22), \_\_\_\_\_ (capi 6, 27 e 61), \_\_\_\_\_ (capo 28), \_\_\_\_\_ (capo 31), \_\_\_\_\_ (capo 37), \_\_\_\_\_ (capo 24), \_\_\_\_\_ (capo 42), \_\_\_\_\_ (capi 48 e 48 A), \_\_\_\_\_ (capi 6, 50 e 61), \_\_\_\_\_ (capo 52), \_\_\_\_\_ (capi 6, 56 e 61) e \_\_\_\_\_ (capo 62).

La medesima sentenza ha, invece, assolto \_\_\_\_\_ dai fatti ascritti al capo 23 limitatamente alle spese sostenute nelle date del 25/11/2011, 4/3/2011, 29/4/2011, 6/3/2012 e 19/4/2012, perché il fatto non sussiste e dichiarato non doversi procedere in ordine ai fatti commessi nell'anno 2008 per intervenuta prescrizione, rideterminando il trattamento sanzionatorio; ha assolto \_\_\_\_\_

dai reati ascritti al capo 55, limitatamente alla spesa sostenuta il 12/11/2009, perché il fatto non sussiste e dichiarato non doversi procedere in ordine ai fatti commessi nell'anno 2008 per intervenuta prescrizione, rideterminando il trattamento sanzionatorio.

La sentenza ha, inoltre, revocato la confisca disposta nei confronti di \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_. Quanto alle statuizioni civili, \_\_\_\_\_ ha, infine, revocato quanto disposto a carico di \_\_\_\_\_ ed ha, invece, confermato le ulteriori statuizioni civili contenute nella sentenza di primo grado, ovvero:

- la condanna generica al risarcimento del danno cagionato alla Regione Lombardia e l'assegnazione di una provvisoria diversamente quantificata in relazione alle posizioni dei singoli imputati, nei confronti di \_\_\_\_\_

- la condanna di \_\_\_\_\_ al risarcimento del danno cagionato alla Regione Lombardia, quantificato in euro 673,00 a titolo di danno patrimoniale e in euro 1000,00 a titolo di danno non patrimoniale;

- la condanna di \_\_\_\_\_, in solido tra loro, al risarcimento del danno cagionato alla medesima Regione Lombardia liquidato in euro 127.000,00 a titolo di danno patrimoniale e in euro 12.000,00 a titolo di danno non patrimoniale.

2. Va premesso che, per quanto rileva in questa Sede, la sentenza impugnata ha confermato la condanna per il reato di peculato in relazione alle condotte di appropriazione, poste in essere dagli imputati nella qualità di consiglieri regionali presso la Regione Lombardia e, limitatamente agli imputati

quali Presidenti dei Gruppi consiliari, avente ad oggetto somme di denaro prelevate dal contributo stanziato al gruppo di appartenenza ai sensi dell'art. 2-ter della Legge Regionale 27 ottobre 1972, n. 34, impiegato per spese estranee e non funzionali all'espletamento del mandato consiliare. Il tutto, con riferimento alle legislature dal 2009 al 2012.

2.1. In particolare, secondo la concorde ricostruzione delle due sentenze di merito, sulla base della legislazione regionale all'epoca vigente (leggi n. 34 del 1972 e n. 17 del 1992) nonché della disciplina relativa al trattamento economico ed ai rimborsi dei consiglieri regionali lombardi, le spese che potevano essere imputate al fondo per il funzionamento del gruppo erano solo quelle connesse alle funzioni istituzionali dei gruppi. Occorre, dunque, il collegamento teleologico-funzionale tra l'attività del singolo consigliere e la vita e le esigenze del gruppo.

Si è ritenuto, sulla base della citata disciplina regionale, che il denaro del fondo fosse nella disponibilità materiale del Presidente di ciascun gruppo, gravato dell'onere di vigilanza e di rendicontazione contabile, e nella disponibilità giuridica dei singoli consiglieri, i quali potevano accedere al rimborso delle spese sostenute attraverso una mera autodichiarazione, corredata dalla relativa documentazione contabile; tale "autodichiarazione" fungeva sostanzialmente da ordine di spesa rivolto alla struttura amministrativa del gruppo consiliare che, limitandosi a svolgere controlli di carattere esclusivamente formale, circoscritti alla corrispondenza della spesa con quella rimborsabile, operava come "tesoreria" o cassa.

La prova della condotta appropriativa è stata, pertanto, desunta sulla base di una valutazione logica degli elementi documentali prodotti, ponendo soprattutto l'accento sulla indeterminatezza e "plurivocità" della documentazione prodotta dagli interessati in allegato alle richieste di rimborso, giudicata priva di elementi



suscettibili di rendere possibile la verifica circa l'inerenza della spesa al fine istituzionale.

2.2. La sentenza impugnata ha, inoltre disatteso la lettura estensiva proposta dagli appellanti della "inerenza" delle spese al mandato consiliare, comprensiva anche dell'attività politica svolta dal consigliere e di tutti gli esborsi che siano comunque correlati all'esercizio del mandato consiliare, con esclusione delle sole spese volte a soddisfare gli interessi egoistici e personali.

Si è, infatti, adottata una nozione di "inerenza" circoscritta alle sole spese «connesse ad iniziative del gruppo, decise dal gruppo, volte al funzionamento del gruppo» e, per quanto riguarda le spese di rappresentanza, alle sole spese correlate con le finalità istituzionali dell'ente e rispondenti ai requisiti desumibili dalla giurisprudenza della Corte dei conti (scopo promozionale per l'immagine o per l'attività dell'ente, rispondenza a criteri di ragionevolezza, sobrietà, ufficialità, eccezionalità, destinazione all'esterno e non nei confronti di politici o di dipendenti pubblici).

Sulla base di tali canoni di giudizio, la sentenza ha escluso l'inerenza delle spese di ristorazione alle spese di rappresentanza del gruppo ove non connesse ad un incontro istituzionale debitamente documentato ed organizzato dal gruppo consiliare.

Sono state, pertanto, qualificate come spese di rappresentanza solo quelle destinate a coprire esigenze organizzative ed eventi pubblici (convegni, tavole rotonde, comizi), o a fornire ospitalità (pranzi, cene..) a personalità istituzionali in occasione di tali avvenimenti, con esclusione di quelle personali o volte alla promozione dell'attività politica del singolo consigliere, sostenute in occasione di incontri con singoli cittadini, imprenditori, politici, giornalisti, ivi compresi i pranzi o le cene su "politiche regionali", in quanto di per sé non collegate con la finalità istituzionale prescritta di proiezione dell'immagine esterna del gruppo.

Analogo criterio è stato adottato con riferimento alle spese di viaggio che, tenuto conto dei rimborsi già previsti per i singoli consiglieri dagli artt. 3 e 5 della legge regionale 23/7/1996, n. 17, sono state ritenute "inerenti" e dunque quali spese di rappresentanza solo se strettamente connesse ad eventi o rappresentanze istituzionali collegate all'attività istituzionale del gruppo.

Sono state, infine, escluse le spese sostenute dal personale per trasferte, vitto e alloggio e ciò alla luce della disciplina regionale vigente all'epoca dei fatti (art. 21 legge regionale n. 21 del 1996 poi trasfuso nell'art. 67 della legge regionale n. 20 del 2008) che prevedeva lo stanziamento di un budget, prestabilito ed omnicomprendivo, per il personale di staff e segreteria.

2.3. La sentenza, inoltre, disattendendo le deduzioni difensive in merito alla rilevanza "scusante" della prassi amministrativa e del vademecum che ogni gruppo

consigliare distribuiva agli eletti, privo di puntuali e specifiche indicazioni sulla rendicontazione delle spese, ha ritenuto sussistente l'elemento psicologico del reato. In particolare, ha rilevato che, a fronte della ipotizzata incertezza della interpretazione di talune nozione, quale quella di spese di rappresentanza, i singoli consiglieri avevano fatto affidamento sulla prassi deformalizzata adottata dal personale amministrativo e sulla presenza dei controlli successivi, anziché attivarsi attraverso lo strumento del quesito ad organi qualificati o del ricorso all'autorità giurisdizionale contabile.

### 3. Propongono ricorso per cassazione

Si procederà ad illustrare il contenuto dei ricorsi analizzando, innanzitutto, le questioni comuni a più ricorrenti per poi affrontare le questioni relative alle specifiche posizioni dei singoli ricorrenti.

### 4. La disponibilità del denaro e la configurabilità del peculato.

Una prima questione dedotta dai ricorrenti, con esclusione della posizione di \_\_\_\_\_, censura la qualificazione giuridica delle condotte contestate come peculato in relazione alla ritenuta disponibilità giuridica del denaro e, conseguentemente, alla sua illecita appropriazione.

Si deducono, infatti, la violazione dell'art. 314 cod. pen., l'erronea interpretazione delle leggi regionali (artt. 1 e 2-ter della legge Regione Lombardia n. 34 del 1972 e art. 4, comma 1, legge Regione Lombardia n. 17 del 1992 nonché dell'art. 6 del regolamento attuativo di entrambe le leggi approvato con delibera n. 192 del 19/6/2001 dal Consiglio Regione Lombardia) e vizi di motivazione in relazione alla ritenuta disponibilità giuridica del denaro da parte dei singoli consiglieri.

Si assume, infatti, che, alla stregua della citata disciplina regionale, i fondi regionali su cui gravavano i rimborsi non erano nella disponibilità immediata dei singoli consiglieri ma del Presidente del Gruppo, cui competeva sia l'autorizzazione della concessione del rimborso a seguito di specifica istanza del consigliere che l'obbligo di redigere e depositare il rendiconto annuale presso l'Ufficio di



Presidenza del Consiglio regionale cui spettavano le successive verifiche in merito alla regolarità (formale) nella sua redazione.

Pertanto, sulla base dell'iter che regolava il rimborso delle spese ai consiglieri, occorre distinguere tra lo stanziamento del fondo a favore del gruppo consiliare, nella persona del suo Presidente, ed il rimborso delle spese, che, contrariamente a quanto sostenuto nella sentenza impugnata, non viene direttamente "ordinata" e, sostanzialmente "autoliquidata" dal singolo consigliere, ma sottoposto ad un controllo preliminare di carattere formale da parte della struttura amministrativa del gruppo e ad una successiva autorizzazione del presidente stesso.

4.1. A conferma di tale diverso inquadramento del rapporto esistente tra il singolo consigliere ed il denaro pubblico, si segnala, da un lato, che i consiglieri non avevano a disposizione una carta di credito regionale e, dall'altro, non avevano alcun potere di autorizzare i rimborsi.

Il consigliere, dunque, era un mero creditore e non un "ordinatore di spesa". Ciò sarebbe emerso dall'istruttoria dibattimentale in cui i testi, sia della struttura amministrativa del gruppo (tra i tanti,

) che della Regione (il funzionario regionale ) hanno confermato i controlli effettivi cui erano sottoposte le richieste rimborso, hanno riferito anche di rimborsi non accolti e della non necessità, confermata anche dalle informazioni assunte presso l'Ufficio Bilancio del Consiglio Regionale ed il Presidente del Gruppo di riferimento (v. teste ) di una specifica rendicontazione delle spese, all'epoca non prevista dalla legge regionale, essendo sufficiente la presentazione di un documento attestante l'esborso.

#### 4.2. Nel ricorso degli imputati

si deduce, inoltre, l'illogicità e contraddittorietà della sentenza impugnata laddove afferma la colpevolezza degli imputati in assenza del contributo del presidente del gruppo consiliare, pur riconoscendo che solo quest'ultimo aveva la disponibilità materiale del fondo e che solo attraverso questa il singolo consigliere avrebbe potuto definitivamente appropriarsi del denaro pubblico.

4.3. Altri profili di illogicità segnalati da alcuni ricorrenti attengono: a) alla incompatibilità tra la necessaria "autodichiarazione" del consigliere e la ritenuta disponibilità giuridica del bene pubblico che richiede, invece, la possibilità di disporre in autonomia; b) all'assenza di una contestazione di concorso da parte dei funzionari amministrativi che omettevano i controlli.

4.5. Sotto altro profilo, il ricorrente rileva che, anche a voler ammettere che il consigliere regionale aveva la disponibilità giuridica del denaro, non vi sarebbe stata, secondo le coordinate della giurisprudenza di legittimità, una appropriazione con la distrazione del denaro per finalità di carattere privato in



quanto le spese sostenute, rispetto alle quali la sentenza impugnata considera legittime solo quelle specificamente asservite alle finalità istituzionali del Consiglio regionale e del gruppo consiliare, riguardavano, comunque, spese per ristorazione e trasporti in relazione ad incontri sul territorio con il collegio elettorale di riferimento del gruppo consiliare e dunque correlate al ruolo istituzionale del consigliere.

#### 5. La diversa qualificazione del fatto.

Quale logica conseguenza della dedotta censura appena esaminata, molti ricorsi invocano una riqualificazione delle condotte contestate ora nel reato di cui all'art. 316-ter cod. pen. o in quello di cui all'art. 640-bis cod. pen., ora nel delitto di abuso di ufficio - avendo i consiglieri sostenuto le spese per finalità non di carattere privato - ora, infine, sul presupposto che non essendo stato contestato il concorso da parte dei funzionari amministrativi addetti al controllo ed alla successiva erogazione dei rimborsi, il singolo consigliere approfittando dell'errore del funzionario amministrativo deputato al controllo delle richieste, abbia indebitamente ricevuto detto rimborso, del reato di cui all'art. 316 cod. pen.

In particolare, con riferimento all'ipotesi prospettata nella maggior parte dei ricorsi, ovvero l'art. 316-ter cd. pen., in considerazione della filiera di controlli cui era sottoposta l'istanza, si pone l'accento sulle effettive risultanze probatorie ovvero che i singoli consiglieri avrebbero, al più, depositato documenti falsi o attestanti cose non vere per ottenere la liquidazione dei rimborsi. Con riferimento a tale diversa qualificazione della condotta si rileva in taluni casi (ricorsi proposti da ) che le somme mensili di cui è stato chiesto il rimborso non hanno superato la soglia di punibilità prevista dal secondo comma dell'art. 316-ter cod. pen., la carenza dell'elemento soggettivo del reato e, comunque la sua prescrizione (ricorso proposto da ).

#### 6. L'onere della prova.

I ricorrenti hanno, inoltre, contestato, sotto il profilo della violazione di legge e del vizio di motivazione, il criterio probatorio applicato dalla Corte di appello, sottolineando come - pur essendo stato formalmente ribadito il principio per cui l'onere della prova ricade sul pubblico ministero - in concreto si è determinata una vera e propria inversione del suddetto onere.

Occorre premettere che tale tematica è strettamente collegata a quella che si tratterà in seguito, concernente la mancata ammissione dei testi indicati dalle difese degli imputati. È utile evidenziare fin da subito, infatti, come i ricorrenti hanno concordemente dedotto che, da un lato, sono stati valorizzati meri indizi, spesso privi dei requisiti di gravità e precisione, in ordine alla non riferibilità dei

rimborsi ad attività istituzionali e, al contempo, si è impedito agli imputati di fornire la prova della legittimità dei contributi percepiti.

I ricorrenti partono dall'assunto secondo cui la Corte di appello avrebbe unicamente menzionato, senza in concreto applicarlo, il consolidato orientamento secondo cui, in tema di peculato, la prova del reato non può discendere dalla sola carenza di formale giustificazione della spesa, né dall'insufficienza della documentazione prodotta a sostegno della richiesta di rimborso, essendo onere della pubblica accusa dimostrare che i fondi sono stati, in concreto, destinati a finalità incompatibili con il perseguimento dell'interesse pubblico.

6.1 Nella sentenza impugnata, si è dato atto di come molte delle spese per le quali i ricorrenti hanno ottenuto il rimborso avevano un giustificato sostanzialmente "neutro", nel senso che la voce di spesa di per sé non è indicativa della concreta destinazione del denaro, potendo essere compatibile tanto con un impiego lecito, quanto con una distrazione di fondi. Ciò si sarebbe verificato, in particolare, per le numerosissime spese per "ristorazione", rispetto alle quali la Corte di appello avrebbe dovuto richiedere dalla pubblica accusa la prova specifica dell'estraneità di tali esborsi a finalità pubblicistiche del tipo di quelle contemplate dalla normativa in tema di contributi ai gruppi regionali.

La Corte di appello, invece, si sarebbe affidata ad elementi indiziari privi dei necessari caratteri di gravità, univocità e precisione, enucleando una serie di elementi fattuali che, in realtà, sarebbero privi di un'effettiva capacità probatoria.

In particolare, i ricorrenti deducono che, con riguardo alle spese di ristorazione per "consumazioni singole", la Corte di appello ha ritenuto che queste dissimulassero un mero rimborso indebitamente ottenuto dal consigliere in relazione a pasti dai medesimi consumati, al di fuori di qualsivoglia evento avente rilevanza esterna.

In altre circostanze, invece, è stato stigmatizzato il fatto che le consumazioni, in quanto avvenute presso bar, autogrill, pizzerie, trattorie o, comunque, esercizi commerciali per loro natura destinati a fornire un servizio non "di rappresentanza", non potessero rientrare tra le finalità per le quali era consentito il rimborso.

Ulteriore indice sintomatico della sussistenza del reato è stato individuato in relazione al luogo o alla data della consumazione, ritenendo sufficiente il fatto che la spesa fosse stata fatta al di fuori della Regione Lombardia, ovvero in giorni festivi. Come pure si è ritenuto che la reiterazione nello stesso giorno o in più giorni consecutivi di consumazioni presso i medesimi bar e ristoranti fosse circostanza dimostrativa del fatto che le spese erano inerenti alle ordinarie e quotidiane necessità dei consiglieri, piuttosto che allo svolgimento di attività collegata a quella dei gruppi.



Sostengono i ricorrenti, pertanto, che la Corte di appello avrebbe basato la propria decisione su elementi indiziari equivoci e, comunque, inidonei a fornire quel grado di affidabilità richiesto dall'art. 192 cod. proc. pen., peraltro omettendo anche di considerare che, per gran parte delle spese in questione, non era possibile ritenere provata la sussistenza dell'appropriazione senza consentire agli imputati di dimostrare le ragioni della spesa.

6.2. Ulteriore critica al ragionamento probatorio seguito dalla Corte risiede nell'aver ritenuto non giustificate le spese effettuate in assenza della correlativa documentazione di una iniziativa organizzata dal gruppo.

Anche in tal caso, infatti, l'inferenza probatoria non conseguirebbe alla corretta valutazione di un quadro indiziario univoco e preciso, bensì sarebbe il frutto di una non consentita inversione dell'onere probatorio. A ben vedere, infatti, la Corte si sarebbe limitata a prendere atto della "mancata giustificazione", in tal modo rinnegando la premessa secondo cui la prova del peculato non può discendere dalla mera carenza della documentazione prodotta dal pubblico agente, occorrendo la dimostrazione, in concreto, della destinazione a finalità non consentite.

In conclusione, i ricorrenti lamentano - sia pur con diversità di formulazione della medesima doglianza - che la Corte di appello avrebbe sopperito alla mancanza di accertamento specifico dell'utilizzo delle somme valorizzando elementi indiziari risultanti, in realtà, privi dei requisiti di cui all'art. 192 cod. proc. pen., non fosse altro che la mera indicazione della causale del rimborso poteva al più costituire un elemento di dubbio circa la finalità della spesa, ma non fondare di per sé il presupposto per una sentenza di condanna.

#### 7. Illegittimità dell'ordinanza di esclusione dei testi e del rigetto di rinnovazione dell'istruttoria.

Strettamente collegato al tema dell'inversione dell'onere probatorio e della insussistenza di un valido apparato indiziario, è la questione relativa alla sostanziale mancata ammissione dei plurimi testi che i ricorrenti avevano indicato, fin dal primo grado, al fine di fornire giustificazione delle spese sostenute (questione sollevata da tutti i ricorrenti, esclusi gli imputati

).

Occorre premettere che, sul punto, le situazioni dei singoli ricorrenti sono sostanzialmente allineate, posto che per alcuni non è stata ammessa alcuna prova a discarico, per altri vi è stata una parziale e limitata ammissione dei testi indicati, peraltro in gran parte comuni, chiamati a riferire sulle modalità del rimborso, piuttosto che sulla giustificazione e sulla finalità delle spese.

I ricorrenti lamentano che la scelta compiuta nel giudizio di primo grado e confermata in appello avrebbe leso il fondamentale diritto di difendersi provando, riconosciuto anche dalla CEDU.

7.1. Rappresentano i ricorrenti che l'ordinanza adottata dal Tribunale di Milano in data 19 aprile 2016 era stata ritualmente oggetto di impugnazione, unitamente alla sentenza di primo grado, essendo stata dedotta la mancanza di idonea motivazione in ordine all'omessa ammissione delle testimonianze richieste. Il Tribunale, infatti, si sarebbe limitato ad ammettere un numero limitatissimo di testi, senza motivare specificamente sulle ragioni per cui i testi chiamati a deporre sulla finalità delle spese e l'occasione in relazione alle quali erano state sostenute non fossero rilevanti ai fini del giudizio.

La Corte di appello, anziché esaminare nel merito il motivo di impugnazione, avrebbe ritenuto l'intervenuta sanatoria della nullità, sul presupposto che le parti, in quanto presenti al compimento dell'atto, avrebbero dovuto eccepirne la nullità immediatamente dopo, ai sensi dell'art. 182 cod. proc. pen., e al momento della chiusura del dibattimento (si veda pg. 80 della sentenza di appello).

In tal modo, la sentenza impugnata sarebbe incorsa in un *error in procedendo*, applicando al caso di specie un principio, costantemente applicato dalla giurisprudenza, ma con riguardo alla diversa ipotesi di revoca della prova orale già ammessa.

A fronte della mancata ammissione *ab origine* delle prove testimoniali indicate dagli imputati, la nullità dell'ordinanza, essendo a regime intermedio e collocandosi nella fase del giudizio, era stata correttamente eccepita con l'impugnazione della sentenza.

7.2. Ulteriore argomento adottato dalle difese dei ricorrenti attiene alla manifesta contraddittorietà della motivazione con la quale la Corte di appello ha ritenuto di condividere l'esclusione di gran parte dei testi indicati dalle difese, ritenendo che l'ordinanza del Tribunale avrebbe comportato un "implicito" rigetto delle richieste di prova orale stante la superfluità della stessa, anche con riguardo al collegamento tra la spesa contestata "l'attività politica del consigliere, i suoi rapporti con la base elettorale e le organizzazioni territoriali" (si vedano pg. 79-81 della sentenza).

Deducano i ricorrenti che, invero, l'oggetto delle testimonianze, proprio perché concernente il collegamento tra la funzione ricoperta ed il contesto nell'ambito del quale la spesa veniva sostenuta, ricadeva su un profilo probatorio centrale e necessario per ritenere o escludere la sussistenza del reato.

Premesso che le spese sostenute – specie quelle per ristorazione – sono per loro natura "neutre", la prova testimoniale costituiva il mezzo tipico mediante il



quale gli imputati potevano riempire di contenuto il mero documento contabile e dimostrare la legittimità della spesa.

7.3. Ulteriore contraddittorietà della motivazione è stata dedotta in ordine al fatto che la Corte di appello, pur dando atto del fatto che, secondo la prassi invalsa, i rimborsi venivano elargiti a seguito della mera presentazione della documentazione di spesa, avrebbe erroneamente negato la necessità dell'istruttoria orale, nonostante questo fosse l'unico strumento mediante il quale gli imputati, a distanza di anni e non essendo tenuti alla conservazione di documentazione comprovante l'attività svolta, potevano dimostrare la legittimità della spesa (ricorso ).

#### 8. L'individuazione delle spese ammesse a rimborso.

Questione proposta da una pluralità di ricorrenti, sia pur con diversità di prospettive ed impostazioni, è quella concernente l'esatta individuazione delle spese ammesse a rimborso.

In particolare, si è sostenuto che la Corte di appello avrebbe dato una lettura riduttiva e non conforme alla legislazione regionale in materia del novero delle spese suscettibili di rimborso, ritenendo che sarebbero tali solo quelle collegate ad un incontro istituzionale ed organizzato dal Gruppo consiliare di appartenenza. Sarebbero, pertanto, sicuramente insuscettibili di rimborso tutte quelle spese sostenute dai singoli consiglieri e connesse non solo all'attività prettamente politica, ma anche allo svolgimento del mandato consiliare che si manifestava in forme essenzialmente individuali ed al di fuori di iniziative concordate dal Gruppo.

Secondo l'impostazione recepita nella sentenza di appello, pertanto, non erano rimborsabili le spese relative al mantenimento dei rapporti tra i singoli Consiglieri ed i territori regionali, come pure il confronto con la società civile, con specifiche categorie di soggetti interessati dall'attività normativa del Consiglio regionale e con gli organi di informazione.

8.1. Avverso tale impostazione è stato in primo luogo evidenziato come le leggi regionali n. 34 del 27 ottobre 1972 e n. 17 del 7 maggio 1992, non contengono affatto un elenco tassativo delle spese rimborsabili, bensì enucleano quelle che sono le categorie di maggior ricorrenza, salvo restando che il presupposto del rimborso sarebbe costituito dalla mera "inerenza" della spesa rispetto all'espletamento del mandato consiliare. Quanto detto, comporterebbe che la Corte di appello avrebbe errato nel valutare le singole spese raffrontandole con le esemplificazioni contenute nelle predette leggi, mentre avrebbe dovuto verificare in concreto l'inerenza della spesa all'attività svolta dal singolo Consigliere.





*[Signature]*

14

La Corte di appello avrebbe omissso di confrontarsi con tale norma, non specificando il contenuto dell'attività di "informazione e comunicazione", ritenendo che le spese rimborsabili fossero solo quelle riferite ad iniziative assunte dal Gruppo ed omettendo di valutare come la richiamata normativa consentisse espressamente anche lo svolgimento della "promozione istituzionale" propria di ciascun Consigliere.

Sulla base di tale prospettazione, ne conseguirebbe l'erroneità del ragionamento induttivo operato dalla Corte di appello, secondo cui sarebbero oggetto di appropriazione tutte le somme per le quali mancherebbe un collegamento funzionale con la rappresentanza del gruppo, proprio perché la legislazione regionale consentiva il rimborso delle spese concernenti l'attività svolta direttamente dal Consigliere ed inerenti al mandato, senza che ciò comportasse necessariamente un'iniziativa del gruppo di appartenenza.

8.4. Sempre con riguardo all'individuazione delle spese ammesse a rimborso, ulteriori censure comuni riguardano la dedotta duplicazione tra i rimborsi per trasporto e ristorazione rispetto alle diarie riconosciute al Consigliere.

Sul punto i ricorrenti hanno dedotto che non vi fosse alcuna duplicazione, posto che la diaria concerneva l'attività del Consigliere svolta nell'ambito delle attribuzioni proprie dell'attività consiliare, mentre le spese di trasporto e ristorazione sostenute nell'esercizio dell'attività "esterna", in quanto direttamente funzionali all'organizzazione dei gruppi, erano autonomamente rimborsabili.

8.5. Questione analoga viene posta anche in relazione alle spese sostenute per il costo del personale di staff e segreterie, avendo la Corte di appello erroneamente ritenuto che per tali voci i consiglieri avevano a disposizione un contributo omnicomprendivo, sicché qualsivoglia rimborso di spese ulteriori doveva ritenersi non consentito. In tal modo, non si sarebbe tenuto conto del fatto che le spese, a prescindere dalla regolarità contabile, non erano state comunque dettate da finalità privatistiche. Inoltre, con il primo motivo di ricorso proposto nell'interesse di \_\_\_\_\_, si deduce che le spese contestate riguarderebbero rimborsi disposti non già in favore della \_\_\_\_\_, bensì di collaborati volontari che, sia pur in assenza di un formale contratto di lavoro, prestavano la loro attività in favore del gruppo.

8.6 Taluni ricorsi hanno, inoltre, dedotto specifiche censure in relazione a singole spese.

Nell'ambito dell'ampio primo motivo di ricorso formulato nell'interesse di \_\_\_\_\_, si deduce specificamente l'erronea valutazione di non rimborsabilità della spesa sostenuta per l'acquisto di tre cellulari, motivata dalla Corte di appello sul presupposto che i beni non fossero stati inventariati e che, comunque, si trattava di beni non necessari, posto che ai Consiglieri regionali era stato già dato in un uso un telefono cellulare. Il ricorrente contesta che il giudice di merito sia intervenuto a sindacare l'opportunità della spesa, escludendo che un Consigliere regionale potesse legittimamente decidere di avvalersi di più telefoni.

8.6.1 Nel contesto del più ampio quinto motivo volto a censurare l'inversione dell'onere probatorio e la mancata ammissione dei testi a difesa, il ricorrente ha espressamente contestato, oltre alla ricostruzione relativa alla non spettanza del rimborso per spese di ristorazione, anche la ritenuta incompatibilità con le finalità istituzionali di un rimborso per spese di ristorazione datato 15 agosto, sul mero presupposto che la giornata festiva fosse incompatibile con l'attività di rappresentanza. Sostiene il ricorrente che in quell'occasione ebbe modo di incontrare i consiglieri comunali di Cinisello Balsamo, ove risiedeva.

Contesta, inoltre, le spese per libri ammontante ad € 262,00 riferendo che si trattava di acquisti per esigenze di aggiornamento, nonché per offrire un modesto omaggio ai partecipanti ad incontri politico-istituzionali. Infine, contesta anche la





spesa di €11,00 per taxi, evidenziando come si trattasse di una spesa portata a rimborso una sola volta e sostanzialmente irrilevante.

8.6.2 Con il nono motivo di ricorso proposto nell'interesse di \_\_\_\_\_, si deduce violazione di legge in ordine alla ritenuta configurabilità del reato di peculato con riguardo alle consumazioni di pranzi presso il ristorante "da Berti". In particolare, il ricorrente eccepisce che la Corte di appello avrebbe errato nell'escludere l'inerenza di tale spesa al "funzionamento" del gruppo, non considerando che si trattava di spese autorizzate dal capogruppo e finalizzate a consentire la preparazione dell'attività consiliare. Peraltro, la mera sottoscrizione della ricevuta costituiva una mera attestazione della sua presenza, senza che ciò abbia comportato richieste di rimborso e l'effettiva percezione di somme di denaro.

8.6.3 Nell'ambito del complessivo motivo di ricorso (n.4) dedicato all'individuazione delle spese suscettibili di rimborso, \_\_\_\_\_ ha sollevato puntuali contestazioni in ordine alla ritenuta esclusione di determinate spese tra quelle collegate allo svolgimento di attività esterna svolta in qualità di Consigliere.

In particolare, contesta che alcune ricevute non riguardavano, come sostenuto dai giudici di merito, un singolo pasto, bensì una consumazione per più persone. In altri casi, invece, il ricorrente ha prodotto documentazione a riprova degli incontri svolti sul territorio e collegati all'attività consiliare.

8.6.4 Con il quarto motivo di ricorso \_\_\_\_\_ deduce l'"errore logico" nella valutazione della illiceità della spesa di pernottamento dell'11/9/2010 presso il Patronato Salesiani di Venezia attesa l'attestazione scritta del citato Patronato da cui risulta che il \_\_\_\_\_ non venne mai ospitato presso tale struttura.

Con il quinto motivo deduce analogo vizio con riferimento alle spese di pernottamento presso Una Hotel Scandinavia nei giorni 20/11 e 25/11, giustificate dalla partecipazione del \_\_\_\_\_ alla trasmissione televisiva Uno Mattina in onda su Rai1 in cui fu invitato ad esporre i progetti nelle politiche agricole regionali di cui si occupava nel gruppo consiliare Lega Nord. Il \_\_\_\_\_ non ha potuto dimostrare tale circostanza a causa della riduzione della lista testimoniale da parte del Tribunale; la Corte territoriale ha peraltro affermato la illiceità tout court di tale spesa considerandola attività di autopromozione.

Con l'ottavo motivo di ricorso \_\_\_\_\_ deduce, inoltre, il vizio di mancata applicazione dell'attenuante di cui all'art. 323-bis cod. pen., posto che nel giudizio contabile il danno ascrivito al \_\_\_\_\_ è stato quantificato in euro 13.768,88.

8.6.5 Con il primo motivo di ricorso \_\_\_\_\_ ha dedotto i vizi di violazione dell'art. 314 cod. pen. e manifesta illogicità della motivazione con riferimento alla ritenuta sussistenza del delitto di peculato in relazione alle c.d. spese informatiche rimborsate all'imputato. Come dichiarato dallo stesso \_\_\_\_\_ all'udienza dell'8 marzo 2017, dette spese erano destinate a dotare i suoi quattro



collaboratori di strumenti tecnologici idonei a lavorare in sinergia con questo (effettuando ricerche, preparando materiale che veniva caricato sul suo sito internet, integrando la mailing list) ed a diffondere nel territorio notizie dell'attività svolta. Tali spese sono state ritenute astrattamente pertinenti dal Tribunale che ha, comunque, affermato la responsabilità del [redacted] in considerazione della mancata inventariazione di detti beni all'atto dell'acquisto e della loro mancata riconsegna. Tale ultimo assunto è stato contestato con l'atto di appello al quale è stata allegata la "lettera del gruppo Consiliare Lombardia" del 25/2/2014 da cui risulta che detti beni sono stati inventariati alla data del 25/2/2014 e dunque erano nella disponibilità del Gruppo Lega Nord. In relazione a tale profilo si deduce l'illogicità della motivazione della sentenza impugnata che laddove non desume da tale lettera la prova della restituzione dei beni da parte dell'imputato.

8.6.6 Con l'ottavo motivo di ricorso [redacted] deduce violazione di legge in relazione al ritenuto concorso nella condotta commessa dal capogruppo (capo 61), atteso che la sottoscrizione sporadica della ricevuta dei pranzi "Da Berti" non costituiva autorizzazione della spesa ma attestazione della propria presenza e di quella altrui, preliminare alla procedura di controllo. Il controllo e la successiva autorizzazione non spettavano infatti al [redacted] ma alla struttura amministrativa del Gruppo.

8.6.7 Con il secondo motivo di ricorso [redacted] ha dedotto il vizio di violazione di legge nella parte in cui la sentenza ha escluso che l'art. 67 legge 20 luglio 2008, n. 20 consentisse ai gruppi di trasferire risorse dal fondo di funzionamento del gruppo a quello per le spese di retribuzione del personale ma solo in base ad un apposito trasferimento ed incremento del fondo per il personale, requisito che non è previsto dalla legge.

#### 9. Insussistenza dell'elemento soggettivo ed errore sul fatto.

I ricorrenti hanno dedotto il vizio di motivazione e violazione di legge in cui sarebbe incorsa la Corte di appello nel disconoscere la mancanza del dolo in capo agli imputati.

Si assume che i rimborsi erano stati chiesti sulla base delle puntuali indicazioni ricevute dai funzionari regionali preposti al controllo ed all'erogazione delle somme, i quali avevano sempre fatto affidamento su prassi consolidate e criteri ritenuti validi anche in precedenti legislature.

Segnalano concordemente i ricorrenti che, all'atto del loro insediamento, avevano ricevuto un apposito *vademecum*, contenente specifiche indicazioni in ordine sia alle spese per le quali era possibile ottenere il rimborso, sia alla documentazione di supporto che doveva essere prodotta.

Il fatto che gli imputati si fossero costantemente attenuti alla prassi amministrativa consolidata, nonché alle indicazioni appositamente impartite sul punto fin dall'insediamento, dimostrerebbe l'assoluta buona fede nel richiedere i rimborsi.

La Corte di appello non avrebbe adeguatamente valorizzato tali elementi e, con argomentazioni contraddittorie, ha affermato che il *vademecum* conteneva indicazioni generiche, ma, al contempo, ne ha richiamato il contenuto per giustificare la non inerenza delle spese portate a rimborso.

9.1. Erronea sarebbe stata anche la valutazione sull'effettività dei controlli, non avendo la Corte di appello considerato che non tutte le richieste di rimborso erano accolte, a dimostrazione di come i Consiglieri potevano far legittimo affidamento sul fatto che, ove pure fossero state indicate spese non inerenti, le stesse non sarebbero state rimborsate. Per converso, il mancato rilievo da parte dei funzionari amministrativi preposti al controllo aveva determinato l'assoluta convinzione circa la legittimità dei rimborsi e la corretta individuazione delle categorie di spese per le quali era possibile attingere ai fondi assegnati ai gruppi.

Si assume, infine, che non sarebbero pertinenti i richiami alla giurisprudenza della Corte dei Conti, posto che in quel giudizio la responsabilità presuppone la colpa e non la dolosa distrazione nell'uso dei fondi pubblici.

9.2. Secondo una prospettazione comune a gran parte dei ricorrenti, nel caso di specie sarebbe stato configurabile un errore su legge diversa da quella penale che, ai sensi dell'art. 47, comma terzo, cod. pen., escluderebbe la punibilità.

Si censura la motivazione recepita dalla Corte di appello, secondo cui nel caso di specie non si verterebbe in tema di errore su legge extrapenale, bensì nell'ipotesi di errore su legge richiamata dalla norma incriminatrice e, quindi, integrativa della stessa, rispetto alla quale l'errore non rilevarebbe se non nei limitatissimi casi di cui all'art. 5 cod. pen.

I ricorrenti contestano tale ricostruzione, deducendo che l'errore non concernerebbe il profilo normativo, rappresentato dalla necessaria inerenza delle spese all'esercizio del mandato, bensì sul dato fattuale relativo al fatto che le spese erano state sostenute in un contesto comunque ricollegabile all'attività esterna svolta dai singoli Consiglieri. Si tratterebbe, quindi, non già di un errore sulla nozione di "spese di rappresentanza", bensì nella erronea percezione, in punto di fatto, di determinati contesti come rientranti nell'attività esterna svolta dai gruppi e dai singoli Consiglieri.

9.3. Strettamente collegato al profilo inerente la sussistenza dell'elemento soggettivo del reato è la doglianza concernente la mancata valorizzazione dei mutamenti giurisprudenziali intervenuti, dopo la commissione dei fatti, in ordine all'esatta individuazione degli elementi costitutivi del delitto di peculato, con

specifico riferimento all'indebito utilizzo di somme di denaro da parte dei Consiglieri regionali.

È stato sottolineato come, all'epoca dei fatti, la giurisprudenza di legittimità era assestata sul principio affermato con la sentenza "Tretter", nella quale era stata esclusa la configurabilità del peculato nel caso di impiego dei fondi «per sostenere spese di propaganda politica o di rappresentanza (nella specie, per l'acquisto di materiale propagandistico e di oggetto-regalo di modesto valore per gli elettori, per pranzi e rinfreschi in occasione di incontri pre-elettorali), trattandosi di attività, benché non istituzionali, comunque legate da nesso funzionale con la vita e le esigenze del gruppo» (Sez.6, n. 33069 del 12/5/2003, Rv. 226531).

Evidenziano i ricorrenti che solo per effetto di un'evoluzione giurisprudenziale sopravvenuta a distanza di anni dal compimento dei fatti per i quali si procede, la Cassazione aveva rivisitato, in senso maggiormente rigoroso, i principi sostenuti nella sentenza "Tretter".

La Corte di appello, pertanto, nel valutare l'elemento soggettivo avrebbe dovuto tener conto di tale evoluzione giurisprudenziale, rilevante al fine di stabilire se – al momento del fatto – gli imputati potessero o meno avere effettiva consapevolezza della illegalità della loro condotta.

#### Il ricorso proposto da

10. Una considerazione a parte va riservata, per la peculiarità delle questioni proposte rispetto a quelle dedotte dagli altri imputati, al ricorso proposto da nel quale sono stati dedotti tre motivi di ricorso.

10.1 Con il primo e secondo motivo, si deduce il vizio di motivazione in ordine alla ritenuta sussistenza del concorso doloso nel reato di peculato commesso con i capogruppo e . Ai predetti si contesta di aver indebitamente ottenuto il rimborso dei pranzi sostenuti presso il ristorante "da Berti", trattandosi di consumazioni svolte al di fuori di qualsivoglia evento esterno, al quale partecipavano solo i Consiglieri.

Sostiene il ricorrente che le spese in questione avvenivano nell'ambito di una convenzione stipulata con il predetto ristorante, abitualmente frequentato dai Consiglieri in quanto vicino alla sede regionale. Per effetto della convenzione, i singoli Consiglieri si limitavano a sottoscrivere le ricevute senza anticipare la spesa; successivamente le ricevute venivano direttamente inviate all'ufficio di presidenza che procedeva al rimborso, imputando la relativa spesa alla quota di rimborso prevista per ciascun Consigliere. Sostiene il ricorrente che i pranzi in questione si svolgevano nelle pause di lavoro dell'ordinaria attività consiliare ed



erano momenti di lavoro e confronto, sicchè non poteva certamente sostenersi la finalità privatistica della spesa.

Inoltre, si contesta anche la configurabilità di un contributo morale rispetto al reato di peculato, sul presupposto che si era limitato ad apporre una firma sulle ricevute, seguendo una prassi ultradecennale e con il conforto e l'avallo del Presidente del gruppo e dell'ufficio preposto al controllo.

10.2. Con il terzo motivo, inoltre, deduce il vizio di motivazione in relazione all'eccessivo aumento disposto a titolo di continuazione.

#### Le questioni sul trattamento sanzionatorio

11. Nell'interesse degli imputati e , rispettivamente con i motivi di ricorso indicati sub D) ed E), è stata dedotta la violazione dell'art. 62-bis cod. pen. sul presupposto che la riduzione della pena, in considerazione del riconoscimento dell'attenuante, non è avvenuta nella sua massima estensione, nonostante il contributo conoscitivo offerto dai ricorrenti.

11.1 Nell'interesse dell'imputato , oltre ai motivi comuni già illustrati, con il settimo motivo di ricorso si deduce il vizio di motivazione con riguardo alla determinazione degli aumenti a titolo di continuazione.

In particolare, si lamenta l'omessa indicazione del reato più grave, nonché la mancanza di motivazione sugli aumenti disposti per ciascun reato posto in continuazione.

11.2 Con il quarto motivo ha dedotto la violazione dell'art. 133 cod. pen. in relazione alla riduzione della pena non nella misura proporzionale di un terzo, nonostante la prescrizione del reato in relazione all'anno 2008, in relazione al quale le spese rimborsate erano pari ad un terzo di quelle totali ascritte all'imputato.

11.3 Anche nel ricorso proposto da si censura l'eccessività del trattamento sanzionatorio ed omessa motivazione su invocata riduzione del trattamento sanzionatorio e su aumento a titolo di continuazione. In particolare, con il quarto motivo deduce la violazione dell'art. 530, comma 2, cod. proc. pen. censurando: a) l'eccessività del trattamento sanzionatorio; b) le statuizioni civili e la somma ingente assegnata a titolo di provvisoria di cui chiede la revoca o la sospensione.

11.4 Con il primo motivo di ricorso deduce i vizi di violazione di legge e contraddittorietà della motivazione in ordine al mancato riconoscimento della continuazione tra i reati oggetto della sentenza impugnata (capi 6, 50 e 61) e quelli di cui alla sentenza di condanna n. 6297/13 della Corte di appello di Milano in quanto relativa a reati della medesima natura (peculato e truffa in danno della Regione Lombardia) commessi dall'imputato nella qualità di consigliere regionale





nel periodo immediatamente antecedente (2006-2008). E' erronea al riguardo la considerazione espressa dalla sentenza impugnata in merito alla impossibilità per il [ ] di prevedere la propria rielezione e, dunque, di programmare gli ulteriori reati, in quanto, [ ] era già consigliere regionale alla data del 2006 e la VIII legislatura è durata dal 3 aprile 2005 fino al 10 maggio 2010 per cui non era necessaria alcuna previsione di elezione.

11.5 Con i motivi 10-11 [ ] deduce i vizi violazione di legge e vizio di motivazione in relazione al riconoscimento della continuazione interna in relazione ad ogni singolo rimborso ed alla continuazione esterna in relazione al reato di cui al capo 61. Se si accede alla tesi della disponibilità giuridica del denaro, la condotta deve essere considerata unitariamente in relazione al fatto che l'erogazione dei fondi al singolo consigliere avveniva in un'unica soluzione e su base annuale. Il momento consumativo del reato va dunque individuato in quello di elargizione del rimborso e non in quello di anticipazione della singola spesa. Quindi si tratta di una condotta unitaria sia in relazione alla sottoscrizione delle ricevute dei pranzi da Berti (capo 61 in concorso con il capogruppo) che per le altre voci di spesa.

Con i motivi 12-13) l'imputato deduce i vizi di travisamento della prova in ordine all'intervenuto risarcimento del danno e violazione di legge con riferimento al mancato riconoscimento della circostanza attenuante di cui all'art. 62, n. 6 cp, illogicità della motivazione in ordine al trattamento sanzionatorio e mancanza di motivazione in merito alla possibilità di concedere le attenuanti generiche nella misura massima. Nonostante la produzione, a sostegno dei motivi di appello, della documentazione attestante l'avvenuto rimborso del danno erariale, comprensivo di interessi e spese, ed il versamento "volontario" di euro 3940,06, per un totale di euro 74.293,30 oltre euro 1990,53 per le spese di giudizio, la sentenza impugnata, omettendo ogni valutazione al riguardo, ha escluso la possibilità di una rideterminazione del trattamento sanzionatorio in senso favorevole al [ ] in considerazione dell'entità del danno cagionato, della reiterazione delle condotte (già considerate ai fini della continuazione), della natura voluttuaria delle spese e dell'assenza di qualsiasi condotta riparatoria nonostante l'intervenuta condanna in sede contabile.

#### Le questioni relative alle statuizioni civili

12. [ ] deduce un motivo unico avverso le sole statuizioni civili deducendo vizi cumulativi di violazione di legge e di mancanza e manifesta illogicità della motivazione nella parte in cui ha escluso la sussistenza di elementi per pervenire ad una pronuncia favorevole all'imputato in considerazione del fatto che la norma in vigore all'epoca dei fatti, art. 67, comma 9, legge regionale n. 20

del 2008, non richiedeva alcun titolo ai fini dell'assunzione come collaboratori esterni.

12.1 Con i motivi 19-20 deduce la violazione dell'art. 185 cod. pen. con riferimento al riconoscimento del danno patrimoniale alla parte civile e vizio di motivazione in merito al mancato riconoscimento del risarcimento del danno erariale. Si reiterate la censura sulla erronea individuazione del danno risarcibile nella misura pari alle somme oggetto di indebita appropriazione ed al pregiudizio cagionato al buon andamento della Pubblica Amministrazione, trattandosi di danno di esclusiva competenza della Corte dei conti e già risarcito in tale sede. Si deduce, pertanto, anche la illegittimità della provvisoria determinata nella misura pari al 50% delle somme oggetto di indebita appropriazione. Poiché il danno erariale è stato già risarcito in sede contabile, si censura la violazione del *ne bis in idem*.

Le memorie e i motivi aggiunti.

13. Con memoria trasmessa unitamente al mandato difensivo, l'avv. Alberto Avidano, codifensore di ha presentato i seguenti motivi aggiunti:

- Violazione di legge in relazione alla erronea qualificazione giuridica della condotta ascritta ai capi 43 e 61, da sussumere nel reato di cui all'art. 640 bis cod. pen. o in subordine in quello di cui all'art. 316-ter cod. pen. non avendo il la disponibilità del denaro. In relazione a tale motivo si eccepisce la prescrizione del reato.

- Mancanza di motivazione sulla configurabilità di un concorso doloso del Pesato nella condotta del Presidente del gruppo consiliare.

13.1 Con memoria depositata il 7/6/2022, pervenuta il 17/6/2022, il difensore di ha ulteriormente illustrato i primi due motivi di ricorso insistendo per il suo accoglimento.

13.2 Con memoria trasmessa il 10/6/2022 il difensore di ha presentato un motivo aggiunto deducendo il vizio di violazione di legge in relazione alla qualificazione giuridica della condotta come peculato anziché a sensi dell'art. 316-ter cod. pen. rispetto al quale, ad avviso della difesa, difetterebbe, comunque, l'elemento psicologico del reato.

13.3 Il difensore di ha depositato memoria illustrando ulteriormente i motivi di ricorso; in particolare si prospetta la possibile riqualificazione della condotta ai sensi dell'art. 640-bis cod. pen. o dell'art. 316-ter cod. pen. Con riferimento alle censure relative alla ritenuta sussistenza dell'elemento psicologico doloso, si insiste sull'applicazione retroattiva di un principio di diritto difforme da quello affermato dalla giurisprudenza di legittimità all'epoca dei fatti in tema di spese rimborsabili (si richiama nuovamente la sentenza Tretter) che ha legittimato l'affidamento dell'imputato sulla correttezza e liceità del proprio operato con





inevitabili ricadute in termini di accessibilità e prevedibilità della sanzione. Sotto tale profilo si insite sulla configurabilità dell'errore ai sensi dell'art. 47 cod. pen.

13.4 Con memoria del 13 giugno 2022 il difensore di \_\_\_\_\_ ha illustrato ulteriormente i motivi di ricorso allegando documentazione a sostegno delle argomentazioni esposte (ovvero, programma convegno a Venezia dal 23 al 25 giugno 2011; ricevute spese sostenute personalmente dall'imputato). In particolare, quanto al secondo motivo, si deduce che il ragionamento della Corte territoriale è viziato in quanto introduce un requisito formale non previsto dalla legge e una inversione dell'onere della prova. Si segala, altresì, che anche la Corte dei Conti ha ritenuto legittime le spese per i pasti dei collaboratori e che il contenuto della sentenza è stato travisato dalla Corte territoriale. Sempre in relazione a tali spese si censura il passaggio della sentenza sulla loro non rimborsabilità in considerazione del fatto che il DPCM 21/12/2012 è successivo ai fatti per cui si procede. Segnala, infatti, la difesa che la stessa Corte dei Conti ha ritenuto le spese del 2012, antecedenti detto DPCM, rimborsabili.

14. Il Sostituto Procuratore Generale, Piergiorgio Morosini, ha depositato una requisitoria scritta, da considerare come memoria, con la quale ha concluso per l'inammissibilità dei ricorsi presentati da \_\_\_\_\_ e per il rigetto di tutti gli altri ricorsi.

15. La parte civile, Regione Lombardia, ha depositato memoria in cui ha concluso per l'inammissibilità dei ricorsi degli imputati nei cui confronti permane la costituzione di parte civile.

16. All'udienza del 28 giugno 2022, in considerazione dell'adesione all'astensione dalle udienze proclamata dalle Camere penali da parte della maggior parte dei difensori, è stato disposto il rinvio all'odierna udienza con la dichiarazione di sospensione dei termini di prescrizione per tutti gli imputati.

#### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. Preliminarmente, occorre dichiarare l'inammissibilità dei ricorsi proposti nell'interesse di \_\_\_\_\_.

Per quanto concerne il primo, si rileva la tardività del ricorso, posto che la sentenza impugnata era stata depositata il 6 ottobre 2021 e il termine assegnato per il deposito della motivazione, pari a 90 giorni, scadeva il successivo 11 ottobre; calcolando il termine per impugnare pari a 45 giorni, ne consegue che il termine



ultimo è maturato il 25 novembre 2021, mentre il ricorso risulta depositato – mediante PEC – il 13 gennaio 2022.

1.1 Diverse le ragioni che, invece, rendono inammissibile il ricorso proposto nell'interesse di

Con attestazione apposta dalla cancelleria della Corte di appello di Milano, risulta che il ricorso, presentato a mezzo PEC, risulta sottoscritto digitalmente, mentre difetta la sottoscrizione tanto della nomina del difensore, che degli allegati al ricorso.

La disciplina emergenziale, che ha consentito la proposizione dei mezzi di impugnazione mediante PEC, ha introdotto specifici requisiti, previsti a pena di inammissibilità, finalizzati a garantire la certezza e la regolarità degli atti inoltrati per via telematica.

L'art.24 d.l. 29 ottobre 2020, così come modificato in sede di conversione dalla l. n 28 dicembre 2020, n. 176, al comma 6-*bis* prevede che « l'atto in forma di documento informatico è sottoscritto digitalmente ...omissis... e contiene la specifica indicazione degli allegati, che sono trasmessi in copia informatica per immagine, sottoscritta digitalmente dal difensore per conformità all'originale»; il successivo comma 6-*sexies*, lett. b), precisa ulteriormente che l'impugnazione è inammissibile «quando le copie informatiche per immagine di cui al comma 6-*bis* non sono sottoscritte digitalmente dal difensore per conformità all'originale».

La giurisprudenza – Sez.6, n. 37704 dell'11/7/2022 - ha già avuto modo di pronunciarsi sulla norma in questione e, nell'evidente finalità di contenerne il formalismo, ha affermato che non costituisce causa di inammissibilità dell'impugnazione la mancata sottoscrizione digitale da parte del difensore degli allegati che siano autonomi ed indipendenti rispetto al contenuto dell'atto di impugnazione (fattispecie in cui la mancata sottoscrizione riguardava una certificazione medica allegata ad una richiesta di differimento dell'udienza).

Seguendo tale impostazione, l'inammissibilità si verifica solo qualora la mancata sottoscrizione da parte del difensore per conformità all'originale delle copie informatiche allegata al ricorso riguardi atti che devono tuttavia essere essenziali ai fini della completezza e al perfezionamento dell'impugnazione proposta.

Quest'ultima ipotesi ricorre sicuramente nel caso di specie, nel quale difetta la sottoscrizione digitale della nomina del difensore, elemento evidentemente necessario a garantire la conformità all'originale dell'atto e la conseguente legittimazione a proporre l'impugnazione.

Per completezza, occorre aggiungere che nel vigore della disciplina emergenziale, l'inammissibilità per mancanza di valida sottoscrizione digitale, ai sensi dell'art. 24, comma 6-*sexies*, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, doveva essere

dichiarata, anche d'ufficio, dal giudice del provvedimento impugnato. La mancata dichiarazione di inammissibilità da parte della Corte di appello, tuttavia, non esclude il potere della Cassazione di rivalutare autonomamente la sussistenza di un motivo di inammissibilità del ricorso.

2. Gli altri ricorsi, con l'unica eccezione delle posizioni di \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, pongono delle questioni comuni concernenti: a) la natura giuridica dei gruppi consiliari; b) la disponibilità da parte dei consiglieri regionali del denaro del fondo per il funzionamento del gruppo consiliare; c) la qualificazione giuridica della condotta; d) la valutazione di non inerenza delle spese rimborsate e la ripartizione dell'onere della prova; e) la configurabilità di un errore di errore di fatto idoneo ad escludere la punibilità della condotta ai sensi dell'art. 47 cod. pen.

Si procederà, pertanto, ad esaminare tali questioni comuni per poi procedere all'esame delle singole posizioni dei ricorrenti e degli eventuali ulteriori motivi di ricorso nei limiti di quanto necessario, nonché, da ultimo, all'esame delle specifiche posizioni degli imputati \_\_\_\_\_.

### 3. La natura giuridica dei gruppi consiliari

I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale come organi del Consiglio regionale e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (cfr. Corte cost. nn. 130 del 2014, 39 del 2014; 187 del 1990; n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (Corte cost. n. 1130 del 1988).

Essi pertanto contribuiscono in modo determinante 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" (Corte Cost. n. 187 del 1990).

Nello stesso senso Corte cost. n. 107 del 2015 ha, inoltre, aggiunto, che l'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi consiliari è funzionale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri regionali deve essere garantita (sentenza n. 187 del 1990), affinché siano messi in grado di «concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale e, in particolare, all'elaborazione dei progetti di legge, alla preparazione degli atti di indirizzo e di controllo, all'acquisizione di informazioni sull'attuazione delle leggi e sui problemi emergenti dalla società, alla stesura di studi, di

statistiche e di documentazioni relative alle materie sulle quali si svolgono le attività istituzionali del Consiglio regionale» (sentenza n. 1130 del 1988).

La giurisprudenza delle Sezioni civili di questa Corte, ha avuto modo di precisare la duplice natura giuridica del gruppo consiliare regionale ritenuta, al pari di quella del gruppo parlamentare, privatistica limitatamente all'attività direttamente connessa alla matrice partitica dalla quale traggono origine, e pubblicistica, in rapporto all'attività che li attrae nell'orbita della funzione istituzionale del soggetto giuridico, assemblea parlamentare o regionale, nel cui ambito sono destinati ad operare (cfr. Cass. civ., Sez. U, n. 23257 del 31/10/2014, Rv. 632757; Sez. U., n. 3335 del 19/2/2004 con riferimento ai gruppi parlamentari).

Ne consegue che, mentre con riferimento al primo piano di azione, i gruppi consiliari assumono una veste analoga a quella dei partiti politici di riferimento, allorché, invece, svolgono le attività strettamente correlate al funzionamento dell'assemblea regionale, assumono una natura pubblicistica, partecipando, quali strutture interne agli organi assembleari, all'esercizio della funzione legislativa pubblica.

In considerazione di tale multiforme natura giuridica dei gruppi dei Consigli regionali, le Sezioni unite civili di questa Corte hanno, pertanto, affermato che la gestione dei fondi pubblici a questi erogati è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale, sia perché a tali gruppi - pur in presenza di elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica - va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica, in quanto strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ai sensi dell'art. 122, comma 4, Cost., non estensibile alla gestione dei contributi (Sez. U, n. 5589 del 28/02/2020, Rv. 657218).

In tale prospettiva, è stata, pertanto, riconosciuta la qualifica di pubblico ufficiale al Presidente del gruppo consiliare regionale, in quanto partecipa alle modalità progettuali e attuative della funzione legislativa, nonché alla procedura di controllo del vincolo di destinazione dei contributi erogati al gruppo medesimo (Sez. 6, n. 1561 del 11/09/2018, dep. 2019, Florito, Rv. 274940; Sez. 6, n. 14580 del 02/02/2017, Narduzzi, Rv. 269536).

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riferimento ai consiglieri componenti del gruppo, in relazione a tutte le attività correlate all'esercizio della funzione pubblicistica e che trovano esplicazione per il tramite del gruppo stesso e delle iniziative che in tale ambito vengono assunte.



#### 4. Il contributo per il funzionamento dei gruppi consiliari della regione Lombardia

La legge 6 dicembre 1973, n. 853, concernente l'autonomia contabile e funzionale dei Consigli Regionali a statuto ordinario, ha espressamente previsto, nell'ambito delle spese generali del Consiglio, i contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari, inquadrati nell'ambito della categoria di spese per *"Servizi degli organi statutari"* (artt. 1 e 2). L'art. 3 della legge n. 853 del 1973 ha, inoltre, rinviato alle specifiche leggi regionali gli stanziamenti da iscrivere nel capitolo di spesa relativo, tra l'altro, ai contributi in esame.

Per quanto attiene alla Regione Lombardia, la specifica disciplina relativa all'erogazione del contributo per il funzionamento dei gruppi consiliari nel periodo in contestazione (anni 2008-2012) è contenuta nella legge regionale 27 ottobre 1972, n. 34, in tema di provvidenze e contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari, e nella legge regionale 7 maggio 1992, n. 17, contenente modifiche ed integrazioni alla legge n. 34 del 1972 ed alla legge regionale 23 giugno 1977 n. 31 relativa all'assegnazione di personale ai gruppi consiliari e norme in materia di rendiconto dei gruppi consiliari.

Tali leggi sono state successivamente abrogate con decorrenza dal 1° luglio 2013 dall'art. 23 della legge regionale n. 3 del 24 giugno 2013. Tuttavia, nel valutare le condotte contestate ai ricorrenti si farà riferimento al quadro normativo, oggi abrogato, vigente all'epoca dei fatti.

Dall'esame delle due leggi regionali del 1972 e del 1992 emerge, innanzitutto, che il contributo per il funzionamento di ciascun gruppo consiliare è assegnato sulla base di una previa deliberazione consiliare che fissa: i criteri generali sui tempi e le modalità delle erogazioni, la natura delle spese per cui i contributi possono essere utilizzati e le forme di rendicontazione periodica che, ove non eseguita nelle forme prescritte, comporta la sospensione delle erogazioni successive (art. 2, comma 2, legge reg. n. 34 del 1972).

Il contributo viene erogato mensilmente dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio, si compone di una quota fissa, uguale per ogni gruppo e tale da garantire le attività fondamentali, e da una quota commisurata, anche in modo non direttamente proporzionale, alla consistenza numerica di ogni singolo gruppo sulla base di una tabella allegata alla legge regionale n. 34 del 1972 (art. 2, comma 1, legge reg. n. 34 del 1972). Analogo contributo spetta anche al gruppo misto, ma, in tal caso, il consigliere che, successivamente alla costituzione dei gruppi, aderisca al gruppo misto, non ha diritto alla quota costante mensile di cui alla tabella 1 punto 1 allegata alla legge regionale n. 34 del 1972 (art. 2-bis).





Al sensi del successivo art. 2-ter, comma 2, "Il contributo di cui al comma 1 è erogato per il tramite del gruppo consiliare di appartenenza in base alle modalità deliberate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio".

4.1 La legge regionale del 1972 ha inizialmente vincolato la destinazione del contributo mensile per il funzionamento del gruppo consiliare alle seguenti finalità: a) assicurare l'espletamento del mandato consiliare; b) spese di formazione, aggiornamento, consulenze esterne occasionali, documentazione, rappresentanza, divulgazione e accesso e utilizzo delle nuove tecnologie (art. 2-ter).

Le finalità del contributo in esame sono state successivamente estese dall'art.1, comma 2, della legge regionale n. 17 del 1992, oltre che alle spese di funzionamento, di aggiornamento, studio e documentazione, anche alle attività di diffusione della conoscenza delle attività del gruppo attraverso azioni di informazione e comunicazione.

Per tale ragione, il successivo comma 2-ter ha previsto la costituzione nel bilancio del Consiglio regionale di un fondo per la comunicazione dei consiglieri e dei gruppi consiliari le cui risorse sono assegnate annualmente dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio ai gruppi regionali secondo il criterio della consistenza numerica dei gruppi consiliari costituiti. Si demanda, infine, ad un regolamento dell'Ufficio di Presidenza la disciplina dell'utilizzo del fondo in esame in relazione al quale, il comma 2-bis della norma in esame prevede espressamente che "per le attività di informazione e comunicazione i gruppi consiliari o i singoli consiglieri possono organizzare le attività in proprio o acquistare direttamente sul mercato i servizi".

Al sensi dei successivi artt. 2 e 3 è, comunque, esclusa la possibilità di utilizzare, anche parzialmente, i contributi erogati dal Consiglio regionale:

- per finanziare direttamente o indirettamente le spese di funzionamento degli organi centrali o periferici di partiti o movimenti politici e delle loro articolazioni politiche e amministrative o di altri raggruppamenti interni ai partiti o ai movimenti (fatta salva la possibilità per i gruppi di disporre pagamenti, a titolo di quota di partecipazione a spese effettivamente sostenute per specifiche e documentate iniziative svolte congiuntamente ed aventi ad oggetto materie che rientrano nella competenza regionale);
- in favore di membri del parlamento nazionale o europeo, dei consiglieri regionali, provinciali e comunali, dei candidati alle cariche predette, nonché di coloro che rivestono cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale, nei partiti politici, movimenti e loro articolazioni politico amministrative (con l'eccezione, tuttavia, dei pagamenti eseguiti a titolo di

corrispettivo per collaborazioni o di rimborso di spese vive effettuate per acquisire collaborazioni di persone aventi particolare competenza o specifiche conoscenze utili allo svolgimento delle attività istituzionali del gruppo consiliare);

- per corrispondere ai consiglieri regionali compensi per prestazioni d'opera intellettuale o per qualsiasi altro tipo di collaborazione.

La legge regionale del 1992 contiene, inoltre, una generica disposizione disciplinante le modalità di erogazione del contributo in esame al singolo consigliere componente del gruppo, prevedendo un meccanismo fondato sull'anticipo del costo da parte dell'interessato e sul successivo rimborso delle spese "adeguatamente documentate" (art. 2, comma 4).

Spetta, infine, al presidente del gruppo consiliare redigere ed approvare, entro il 31 marzo di ogni anno, il rendiconto delle spese sostenute nell'anno precedente (artt. 4 e 6 legge reg. n. 17 del 1992); tale rendiconto è soggetto al controllo dell'ufficio di presidenza del consiglio regionale che ne verifica la regolarità della redazione, anche attraverso una interlocuzione con il presidente del gruppo al quale può chiedere chiarimenti e l'esibizione della documentazione relativa alle spese sostenute dal gruppo (art. 7).

Qualora non venga adempiuto l'obbligo di deposito del rendiconto ovvero emergano delle irregolarità, l'ufficio di presidenza dispone l'immediata sospensione del contributo assegnando un termine non superiore a trenta giorni per la regolarizzazione; qualora l'irregolarità non sia sanata entro tale termine, l'ufficio di presidenza trattiene dai contributi relativi all'anno successivo una somma pari agli importi ritenuti non regolarmente spesi dal gruppo.

4.2 La specifica disciplina delle modalità di erogazione dei contributi gravanti sul fondo per il funzionamento dei gruppi consiliari e sul fondo per la comunicazione è stata adottata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Lombardia con le delibere n. 192 del 19 giugno 2001 e n. 68 del 2 marzo 2009.

Con la prima delibera è stata disciplinata la modalità di erogazione del contributo mensile spettante ai gruppi consiliari.

Innanzitutto, all'art. 1 viene specificata la destinazione del contributo mensile spettante a ciascun gruppo consiliare per due categorie di spese: a) spese di funzionamento, di aggiornamento, di studio e documentazione nonché per diffondere la conoscenza del gruppo consiliare; b) spese di formazione, di aggiornamento, di consulenze esterne occasionali, di documentazione, di rappresentanza, di divulgazione, di accesso e di utilizzo delle nuove tecnologie sostenute dai consiglieri regionali per l'espletamento del mandato consiliare.





Si prevede, inoltre, che tali spese devono essere supportate da regolare documentazione e che i presidenti dei gruppi sono responsabili della regolarità della documentazione prodotta e della corrispondenza della stessa alle finalità sopra esaminate (art. 6).

La successiva delibera del 2 marzo 2009 contiene, invece, la disciplina delle modalità di utilizzo del fondo per l'espletamento delle attività di informazione e comunicazione dei consiglieri e dei gruppi consiliari, istituito dall'art. 2-ter della legge regionale n. 17 del 1992.

Innanzitutto, all'art. 1, comma 2, si ribadisce la previsione già contenuta all'art. 1, comma 2-bis della citata legge regionale, che consente ai gruppi consiliari ai singoli consiglieri di organizzare le attività di informazione e comunicazione in proprio o di acquistare direttamente sul mercato i servizi, secondo le modalità definite da ciascun gruppo.

In particolare, il successivo art. 2 contiene una disciplina delle tipologie di attività rientranti nell'ambito delle attività di informazione e comunicazione. La norma prevede, infatti, che i gruppi consiliari o i singoli consiglieri possono:

- organizzare attività ed eventi a rilevanza esterna o interna quali, ad esempio, convegni e seminari;
- tenere rapporti a tutti i livelli di responsabilità con gli organi della stampa d'informazione quotidiana e periodica, della radio e della televisione, in ordine alla pubblicazione di articoli ed alla diffusione di notizie;
- organizzare conferenze stampa;
- stendere e diffondere articoli e comunicati stampa;
- curare attività editoriali e di comunicazione multimediale;
- svolgere ogni altra attività similare, connessa e strumentale alle precedenti.

Anche i contributi gravanti sul fondo in questione vengono erogati ai gruppi consiliari dalla competente struttura organizzativa in rate mensili l'ultimo giorno lavorativo di ogni mese, salva diversa richiesta formulata dal presidente del gruppo (art. 6).

Entrambi i regolamenti prevedono, inoltre, che le spese gravanti sui due fondi devono essere supportate da regolare documentazione e devono essere rendicontate dal presidente del gruppo consiliare, responsabile della regolarità della documentazione prodotta e della sua rispondenza alle specifiche finalità del contributo, secondo una disciplina analoga, quanto a termini per la redazione e approvazione del rendiconto (31 marzo di ogni anno) e poteri di verifica spettanti all'Ufficio di Presidenza, a quella generale contenuta nella legge reg. n. 17 del 1992 (cfr. artt. 4, 6, 7, 8).



#### 5. Il trattamento economico dei consiglieri regionali

Il trattamento economico dei consiglieri regionali è regolato dalla legge regionale 23 luglio 1996, n. 17 (in vigore all'epoca dei fatti) e si compone di quattro voci: a) indennità di funzione; b) diaria a titolo di rimborso spese; c) rimborso spese di trasporto sostenute per gli spostamenti dal comune di residenza a quello sede del consiglio regionale; d) indennità e rimborso spese di missione.

In particolare per quanto rileva in questa sede, va considerato che l'art. 6 della legge n. 17 del 1996, nel disciplinare il trattamento di missione dei consiglieri regionali, prevede che per le missioni nel territorio regionale funzionali all'espletamento del mandato, per le quali il consigliere è autorizzato di diritto, spetta un rimborso spese onnicomprensivo pari al 35% dell'indennità di funzionale.

Ove, invece, il consigliere regionale sia inviato in missione fuori dal territorio della Regione Lombardia, per l'espletamento delle funzioni esercitate o per ragioni delle cariche ricoperte, ai sensi del comma 1, sarà corrisposta:

a) per le missioni all'estero, un'indennità giornaliera di trasferta pari a quella stabilita per il personale dello stato compreso nel gruppo 2) della tabella A allegata al decreto del Ministro del tesoro del 24 maggio 1990 e successive modificazioni;

b) per le missioni nel territorio nazionale, un'indennità giornaliera di trasferta pari a quella stabilita per il personale dello Stato di cui alla lettera a);

c) sia per le missioni all'estero che nel territorio nazionale, spetta il rimborso delle spese di alloggio, vitto e di trasporto effettivamente sostenute e documentate, previa contestuale riduzione dell'indennità giornaliera di trasferta da determinarsi dall'ufficio di presidenza del consiglio regionale.

Il successivo comma 3 disciplina, infine, il rimborso spettante al consigliere regionale per le attività connesse al mandato, ma non coperte da indennità di missione, espletate nel territorio nazionale o presso le istituzioni dell'Unione europea.

La disciplina di tali voci sarà analizzata specificamente nel par. 12 dedicato all'esame delle tipologie di spese oggetto di imputazione.

#### 6. Le spese per le segreterie e gli staff di assistenza ai consiglieri

L'art. 67 della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 prevede, infine, che per lo svolgimento delle attività necessarie all'esercizio delle proprie funzioni i gruppi consiliari si avvalgono di specifiche unità organizzative, denominate segreterie e staff assistenza ai consiglieri, scelte in virtù di un rapporto di natura fiduciaria.

Ai sensi del comma 3 le risorse finanziarie necessarie per l'acquisizione del personale per le segreterie di ciascun gruppo consiliare e per gli staff di ciascun consigliere sono determinate dall'Ufficio di Presidenza con riferimento ai limiti e

alle disponibilità di bilancio concernenti le spese dei gruppi consiliari. Il budget dei singoli gruppi viene diviso in due quote (segreteria e staff) quantificate secondo la tabella di cui al comma 5. Le specifiche disposizioni relative alle modalità di assunzione del personale ed al rimborso delle spese sostenute dai consiglieri per il personale del proprio staff saranno esaminate nei paragrafi relativi ai motivi di ricorso proposti da

#### 7. La disponibilità del denaro

Una volta esaminata la disciplina regionale vigente all'epoca dei fatti, si può passare all'esame della questione relativa alla configurabilità in capo ai singoli consiglieri del possesso del denaro conferito al gruppo di appartenenza a titolo di contributo per il suo funzionamento e per le attività di informazione e comunicazione.

Come emerge dalla disciplina regionale sopra esaminata, il contributo veniva erogato direttamente al gruppo consiliare attraverso l'accreditamento degli importi su un conto corrente intestato al gruppo, in relazione al quale il potere di firma spettava al Presidente del gruppo stesso, cui competeva anche un potere di vigilanza da esercitare sia in via preventiva sulla documentazione presentata a corredo delle istanze di rimborso che in via successiva attraverso la redazione del rendiconto annuale delle spese.

Dalla ricostruzione delle due sentenze di merito non risulta, inoltre, che i consiglieri avessero a disposizione una carta di credito "regionale", dovendo, in ogni caso, anticipare le singole spese per poi presentare, con cadenza mensile, l'istanza di rimborso corredata da adeguata documentazione.

La sentenza impugnata, riprendendo le argomentazioni di quella di primo grado, ha ritenuto che, poiché i consiglieri si limitavano a presentare una "autodichiarazione" corredata da documentazione contabile, che veniva sottoposta ad un mero controllo formale da parte della competente struttura amministrativa, limitato alla sola rispondenza della spesa a quelle rimborsabili, i singoli consiglieri avevano di fatto la disponibilità giuridica del denaro agendo come ordinatori di spesa nei confronti della struttura amministrativa, che operava come "tesoreria" o cassa.

7.1 Ad avviso del Collegio tale inquadramento giuridico del rapporto consigliere-fondo per il funzionamento del gruppo non può essere condiviso, dovendosi differenziare le posizioni dei ricorrenti in ragione del ruolo rivestito e delle modalità di consumazione della condotta appropriativa contestata.

Come meglio si illustrerà di seguito, infatti, la rilevanza penale e la qualificazione giuridica delle condotte in esame deve essere accertata tenendo



conto della diversa posizione dei presidenti dei gruppi rispetto ai singoli consiglieri, nonché delle condotte poste in essere in concorso tra i predetti.

Va, innanzitutto, premesso che, in linea generale, il consolidato orientamento di questa Corte, dal quale il Collegio non intende discostarsi, interpreta la nozione di possesso assunta dall'art. 314 cod. pen. attribuendole un significato più ampio di quello civilistico. Si ritiene, infatti, non necessario che il pubblico ufficiale abbia la materiale detenzione o la diretta disponibilità del denaro, essendo sufficiente la disponibilità giuridica, ossia la possibilità di disporne, mediante un atto di sua competenza o connesso a prassi e consuetudini invalsi nell'ufficio, e di conseguire quanto poi costituisca oggetto di appropriazione (tra le tante, Sez. 6, n. 45908 del 16/10/2013, Orsi, Rv. 257385; Sez. 6, n. 7492 del 18/10/2012, Bartolotta, Rv. 255529; Sez. 6, n. 11633 del 22/01/2007, Guida, Rv. 236146).

Nella nozione di possesso qualificato dalla ragione dell'ufficio o del servizio è stato, inoltre, ricompreso non solo quello che rientra nella competenza funzionale specifica del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, ma anche quello che si basa su un rapporto che consenta al soggetto di inserirsi di fatto nel maneggio o nella disponibilità della cosa o del denaro altrui, rinvenendo nella pubblica funzione o nel servizio anche la sola occasione per un tale comportamento (Sez. 6, n. 19424 del 3/5/2022, Grasso, Rv. 283161).

La giurisprudenza di legittimità ha ulteriormente ampliato la nozione penalistica di possesso con riferimento alle c.d. procedure complesse, quali le ordinarie procedure di spesa. Si è, infatti, ritenuto che il possesso del denaro della pubblica amministrazione può anche essere mediato e far capo congiuntamente a più pubblici ufficiali quando la disciplina di natura pubblicistica prevede che l'atto dispositivo sia di competenza di un organo collegiale ovvero richieda l'intervento di più organi (Sez. 5, n. 15951 del 16/1/2015, Bandettini, Rv. 263263; Sez. 6, n. 39039 del 15/4/2013, Malvaso, Rv. 257096).

Si è, pertanto, affermato che l'inversione del titolo del possesso e la conseguente appropriazione del denaro, rilevante ai fini della consumazione del delitto di peculato, può realizzarsi anche attraverso l'atto dispositivo di competenza del pubblico agente che consenta di conseguire materialmente il bene. Ciò anche, con riferimento alle procedure complesse, allorché l'atto finale del procedimento è emesso da un organo che non concorre nel reato in quanto indotto in errore da coloro che si sono occupati della fase istruttoria, configurandosi, in tal caso, il delitto di peculato mediante induzione in errore ai sensi degli artt. 48 e 341 cod. pen. (Sez. 6, n. 30637 del 22/10/2020, De Luca, Rv. 279884; Sez. 6, n. 39039 del 15/04/2013, Malvaso, Rv. 257096).

7.2 Va rilevato che la nozione penalistica di "possesso" è stata declinata dalla giurisprudenza di questa Corte in termini non omogenei con riferimento all'utilizzo dei fondi assegnati ai gruppi consiliari.

Sin dai primi casi affrontati da questa Corte si è, infatti, posto il problema della configurabilità o meno di una disponibilità di detti fondi da parte dei singoli consiglieri e, in ultima analisi, della qualificazione giuridica della condotta come peculato ovvero quale indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter cod. pen.).

Premessa comune ai diversi orientamenti emersi sul tema è la indiscussa natura pubblicistica dei contributi erogati ai gruppi, trattandosi di fondi gravanti sul bilancio regionale e destinati alla realizzazione della funzione primaria dei gruppi medesimi in seno al Consiglio regionale (cfr. in relazione alla sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti, Cass. civ., Sez. U, n. 5589 del 28/02/2020, Rv. 657218; Cass. civ., Sez. U., n. 21927 del 07/09/2018, Rv. 650450).

Va, inoltre, considerato che, con riferimento all'ipotesi più comune nelle singole realtà regionali - l'assegnazione del fondo al capogruppo ovvero, come nella fattispecie in esame, direttamente al gruppo ma con l'attribuzione del potere di gestione al capogruppo - la giurisprudenza di questa Corte, dalla quale il Collegio non intende discostarsi, ha costantemente ravvisato la configurabilità del reato di peculato in relazione a condotte del presidente del gruppo, appropriative o di utilizzo del denaro per finalità esclusivamente privatistiche o comunque non riconducibili, neppure indirettamente, all'attività politica ed istituzionale (Sez. 6, n. 1561 del 11/09/2018, dep. 2019, Fiorito, Rv. 274940). Ciò sia nel caso in cui il presidente del gruppo abbia agito nel proprio esclusivo interesse sia nel caso in cui abbia autorizzato il rimborso ai singoli consiglieri delle c.d. "spese minute", nonostante la mancanza di qualsiasi giustificativo comprovante la causale e il beneficiario della spesa, essendo egli obbligato, dalla vigente normativa regionale in tema di obbligo di rendicontazione, al controllo della destinazione dei fondi a lui resi disponibili in ragione del ruolo istituzionale ricoperto (Sez. 6, n. 14580 del 02/02/2017, Narduzzi, Rv. 269536).

In buona sostanza, nessun dubbio può porsi in ordine alla diretta disponibilità dei fondi in capo al Presidente del gruppo, essendo questi - salvo le ipotesi di delega ad altri - l'unico soggetto legittimato a prelevare il denaro sia direttamente, sia autorizzando il rimborso delle spese sostenute dai consiglieri.

7.3 Gli orientamenti della giurisprudenza di questa Corte si sono, invece, differenziati allorché si è esaminata la posizione del singolo consigliere regionale al quale la legislazione regionale non assegna direttamente il potere di gestione del fondo.





Un primo orientamento, condiviso dalla sentenza impugnata ed affermato da questa Corte in relazione all'esame della posizione di uno dei coimputati la cui posizione è stata stralciata in ragione del rito speciale prescelto, ha posto l'accento sulla modalità di conseguimento del rimborso delle spese anticipate dai consiglieri regionali, basata sulla presentazione di un'autodichiarazione corredata da documentazione e su un controllo di carattere meramente formale da parte della struttura amministrativa. Si è, pertanto, ritenuto, anche sulla base dell'ampia nozione di "possesso" elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte, che tale meccanismo replicasse quello ordinario delle spese pubbliche che vede, da un lato, un soggetto "ordinatore" della spesa, che ha la disponibilità giuridica del denaro, e, dall'altro, un soggetto "esecutore", il "tesoriere". In buona sostanza, secondo questo orientamento, il consigliere regionale, presentando un'autodichiarazione corredata dalla documentazione, agisce come "ordinatore di spesa" nei confronti della struttura amministrativa che opera alla stregua di un ufficio cassa (Sez. 6 n. 4990 del 11/7/2018, Spreafico, Rv.274227). Tale soluzione ermeneutica è stata successivamente condivisa e sviluppata da Sez. 6, n. 11001 del 15/11/2019, Valenti, Rv. 278809, che, pronunciandosi in relazione ad una fattispecie molto simile a quella oggetto del presente procedimento, ha ravvisato in capo ai singoli consiglieri una disponibilità "mediata" del fondo, ponendo l'attenzione sul meccanismo di rimborso emerso dall'attività istruttoria. Nella fattispecie, infatti, risultava accertato che le richieste di rimborso, corredate da documentazione a sostegno, erano state presentate e liquidate dalla competente struttura organizzativa senza alcuna ingerenza da parte dei presidenti dei gruppi, investiti per legge dei compiti di vigilanza e rendicontazione, nell'erogazione delle somme.

Ad analoghe conclusioni è pervenuta anche Sez. 6, n. 167675 del 18/11/2019, dep. 2020, Giovine, Rv. 279418, ma in una fattispecie non sovrapponibile a quelle oggetto delle altre pronunce. Nella fattispecie concreta, infatti, la legge regionale attribuiva indistintamente al presidente del gruppo regionale e ai singoli consiglieri la disponibilità giuridica del contributo stanziato per il funzionamento del gruppo consiliare che veniva trasferito mensilmente in un conto corrente intestato al gruppo. In relazione a tale peculiare fattispecie, si è, pertanto, affermato che integra il reato di peculato e non quello di indebita percezione di erogazioni pubbliche, aggravato dall'abuso delle qualità del pubblico ufficiale, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. I), legge 9 gennaio 2019, n. 3, la richiesta di rimborso avanzata dal consigliere regionale, relativa a spese sostenute per finalità estranee all'esercizio del mandato, da imputare al fondo pubblico assegnato al proprio gruppo consiliare, poiché in tal caso la disponibilità giuridica del danaro - intesa quale possibilità di disporre con proprio atto - è un antecedente della condotta e la falsa rappresentazione della realtà (attraverso la produzione di



giustificativi di spesa volti ad accreditare la legittimità del rimborso) è diretta a mascherare l'interversione del possesso, laddove nel reato di cui all'art. 316-ter cod. pen. l'impossessamento del bene o del danaro costituisce l'effetto della condotta decettiva, necessariamente susseguente ad essa (Rv. 279418-10).

Per mera completezza, va, infine, chiarito che le pronunce, ascrivibili all'orientamento in esame, richiamano altro precedente di questa Corte, Sez. 6, n. 53331 del 19/9/2017, Piredda, che, tuttavia, ha ravvisato la configurabilità del delitto di peculato in relazione ad un differente quadro normativo regionale (Liguria) in cui i contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari, venivano erogati dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale a ciascun gruppo e, sin dal conferimento, ripartiti tra i singoli consiglieri che ne potevano, dunque, disporre direttamente salvo poi presentare, ai fini della redazione del rendiconto annuale da parte del Presidente del gruppo, i relativi documenti giustificativi.

7.4 A difformi conclusioni è, invece, pervenuto altro orientamento che, pur riprendendo la nozione penalistica di possesso sopra esaminata, ha sottolineato la necessità, affinché possa configurarsi una disponibilità giuridica del bene, che il rapporto tra il pubblico ufficiale e la "cosa" sia connotato, da un lato, dal dovere di custodia del bene, e, dall'altro, dal potere, esercitabile in autonomia, di attribuire alla stessa una diversa destinazione (Sez. 6, n.40595 del 2/3/2021, Bernardini, in motivazione). Sulla base di tale premessa ermeneutica, la Corte ha dunque, ritenuto che la disponibilità giuridica del denaro spetta soltanto a chi ha un "potere di firma".

Si è, pertanto, escluso che la presentazione della richiesta di rimborso - che nella fattispecie concreta veniva direttamente autorizzata dal presidente del gruppo il quale si limitava a controllare solo le spese "maggiori" - possa rilevare ai fini della configurabilità in capo al richiedente di una disponibilità giuridica dei fondi, anticipando, così, al momento della sua presentazione il momento consumativo della condotta appropriativa.

Ad avviso della Corte, dunque, ciò che rileva, in assenza di un affidamento di fatto del potere di disporre del denaro stanziato per il gruppo consiliare, non è il mancato esercizio del dovere di vigilanza e controllo, quanto, piuttosto, l'analisi delle regole di gestione del fondo medesimo.

L'assegnazione dei fondi ai gruppi consiliari avviene, infatti, secondo due schemi tipici: 1) l'assegnazione dei fondi ad un soggetto "tesoriere" che autorizza i rimborsi delle spese anticipate dai singoli, se del caso previa verifica formale e sostanziale delle spese; 2) l'attribuzione a ciascun componente del gruppo consiliare, di regola tramite l'utilizzo di carte di credito, di un diritto ad un fondo cassa con un vincolo di destinazione e successivi obblighi di rendicontazione e di restituzione dell'eventuale residuo.



Nella fattispecie esaminata nella sentenza "Bernardini" (relativa alla Regione Emilia-Romagna), considerando che, sulla base della disciplina regionale, i contributi erano affidati al Presidente del gruppo, con l'eccezione dei gruppi misti in cui ogni consigliere era assegnatario di una quota, la Corte ha escluso la configurabilità del delitto di peculato in relazione alla condotta del consigliere regionale che, senza avere la disponibilità di fondi per il funzionamento del gruppo consiliare, ottenga rimborsi gravanti sul fondo del gruppo di appartenenza per spese non rimborsabili (Rv. 282742-01). Sulla base di tali considerazioni, escluso, dunque, che il ricorrente avesse il possesso o la disponibilità dei fondi, la Corte ha riqualificato una parte della condotta, consistita nel presentare documentazione giustificativa falsa per ottenere rimborsi non spettanti, nel reato di truffa aggravata di cui agli artt. 640 e 61, n. 9, cod. pen., dichiarandolo estinto per prescrizione, ed ha, invece, annullato senza rinvio la sentenza impugnata in relazione ad altre richieste di rimborso, rispetto alle quali la valutazione di non inerenza della spesa portata a rimborso si fondava su un mero giudizio di inopportunità ovvero mancava un'adeguata motivazione del carattere fraudolento della condotta.

E' opportuno evidenziare, peraltro, come in una più risalente pronuncia si era già ritenuto che l'indennità elargita dalla Regione, tramite il meccanismo del rimborso, in favore dei propri consiglieri, per le spese di trasporto da questi sostenute per il raggiungimento del luogo di esercizio del mandato, rientra, ove indebitamente percepita, tra le erogazioni rilevanti ai sensi dell'art. 316-ter cod. pen. (Sez. 6, n. 50255 del 13/11/2015, Tripodi, Rv. 265406).

La soluzione ermeneutica adottata da Sez. 6, n.40595 del 2021, è stata successivamente condivisa da Sez. 6, n. 29678 del 7/7/2022, Villani, in cui la Corte, sulla base della medesima disciplina regionale già analizzata dalla sentenza Bernardini, preso atto della intervenuta assoluzione del capigruppo per difetto dell'elemento psicologico del reato del reato di peculato in concorso con i singoli consiglieri, ha escluso che questi ultimi avessero la disponibilità giuridica del fondo per il funzionamento del gruppo, non avendo un potere di firma né altra forma di delega individuale che consentisse loro di operare direttamente sul conto corrente del gruppo. Sulla base di tale premessa ermeneutica, la Corte ha, pertanto, riqualificato le condotte ascritte ai consiglieri, escludendo la configurabilità del reato di peculato.

In definitiva, secondo il più recente orientamento giurisprudenziale, l'elemento di discriminazione, sulla base del quale ritenere sussistente o escludere il delitto di peculato, è fondato sull'esame delle modalità concrete mediante le quali i consiglieri ottengono l'erogazione del denaro proveniente dal fondo.

Lì dove tale erogazione non consiste in un mero "prelievo" dal fondo, bensì si inserisce in un meccanismo di anticipo della spesa da parte del consigliere e dalla

successiva richiesta di rimborso, viene meno il requisito della disponibilità del denaro. A ben vedere, è proprio lo schema dell'anticipazione di spesa e del rimborso che si pone in antitesi con lo schema della disponibilità – sia pur mediata – del denaro, nella misura in cui il rimborso consiste necessariamente in una richiesta rivolta ad un organo diverso (di norma il Presidente del gruppo) che, evidentemente, è l'unico a poter formalmente disporre del denaro.

7.5. Il Collegio intende dare continuità a tale secondo orientamento, dovendosi dare atto che questo costituisce il frutto di una evoluzione giurisprudenziale che, per affinamenti successivi, è pervenuta ad una tipizzazione della fattispecie di peculato, valorizzando il dato relativo alla effettiva disponibilità del denaro.

Al fini della configurabilità del delitto di peculato mediante indebito utilizzo dei fondi per il funzionamento dei gruppi consiliari è, infatti, necessario che il rapporto tra il consigliere regionale ed il denaro sia connotato da una disponibilità, materiale o giuridica, ma, in ogni caso, diretta del bene. A tal fine, dunque, ciò che rileva è il conferimento – per legge, in virtù di specifica delega o anche di una prassi interna all'ufficio – di un autonomo potere di "firma" che consenta al pubblico agente di disporre liberamente del denaro nel rispetto del vincolo legale di destinazione del denaro che, come visto, nel caso di specie, attiene al funzionamento del gruppo consiliare ed alle attività di informazione e comunicazione.

Va, invece, esclusa la configurabilità della disponibilità del denaro qualora il pubblico agente sia privo di tale autonomo potere di spesa e possa accedere al contributo stanziato solo previa presentazione di un'istanza di rimborso, corredata da documentazione giustificativa e soggetta a forme più o meno incisive di controllo.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla sentenza impugnata, dunque, la prassi interna all'ufficio, qualora non consista nel conferimento di un autonomo potere di spesa del denaro, ma nel mancato esercizio della funzione di controllo spettante alle singole strutture amministrative sulle richieste di rimborso ovvero nel carattere meramente formale del controllo svolto, non può mai costituire una forma di disponibilità giuridica del denaro.

Ad avviso del Collegio, tale impostazione ermeneutica è frutto di una erronea sovrapposizione dei piani concernenti, da un lato, il potere di disporre del denaro, e, dall'altro, i controlli funzionali al rispetto del vincolo di destinazione pubblicistica dello stesso.

In buona sostanza, si finisce per considerare la prassi interna sui controlli preventivi quale fatto costitutivo della disponibilità giuridica del denaro.

Tale soluzione impone, tuttavia, la creazione di una figura ibrida di disponibilità giuridica in cui il rapporto tra il pubblico agente e la res non è diretto,

ma "mediato" da un terzo, ovvero il soggetto preposto al controllo. Il terzo, nel caso in esame il Presidente del gruppo con l'ausilio della struttura amministrativa competente, viene, dunque, considerato come lo strumento attraverso il quale il pubblico agente esercita il proprio potere di disposizione del denaro, replicando sostanzialmente lo schema comune nelle procedure di pagamento in caso di maneggio di denaro pubblico, connotate dall'emissione di ordini di pagamento diretti alla banca incaricata del servizio di tesoreria che provvede materialmente alla loro esecuzione.

Così facendo, si adotta un'interpretazione della nozione di disponibilità che rischia di creare frizioni con il principio di tassatività e con il divieto di analogia nell'interpretazione dell'art. 314 cod. pen.

La soluzione ermeneutica qui censurata omette di considerare che, con riferimento allo schema di utilizzazione del fondo per il funzionamento del gruppo consiliare, connotato dalla assenza di un autonomo potere di spesa da parte del singolo consigliere, ogni qualvolta il rimborso di una spesa non sia automatico, ma sia sottoposto ad un controllo che può anche condurre all'esclusione dell'imputazione al fondo di talune spese per difetto di inerenza, la posizione del consigliere regionale non può essere assimilata a quella di un ordinatore di spesa, quanto, piuttosto, a quella di un creditore. Trattasi, peraltro, di una situazione creditoria "condizionata", essendo il soddisfacimento del preteso rimborso subordinato al positivo espletamento del controllo di inerenza della spesa.

Un'interpretazione costituzionalmente orientata impone, dunque, di restringere l'area della disponibilità giuridica del denaro, necessaria preconditione ai fini della configurabilità del reato di peculato, alle sole ipotesi in cui il pubblico agente abbia, per ragioni di ufficio o di servizio, la disponibilità diretta del denaro e, dunque, la capacità giuridica, svincolata da controlli preventivi, di utilizzarlo "*uti dominus*".

7.6. Venendo al caso di specie, l'istruttoria svolta ha rivelato l'assenza di tale disponibilità diretta in capo ai singoli consiglieri regionali i quali potevano accedere al denaro dei due fondi del gruppo consiliare di appartenenza solo all'esito di un procedimento amministrativo interno connotato: a) dalla presentazione dell'istanza di rimborso delle spese anticipate (con cadenza mensile); b) dal controllo svolto dalla struttura amministrativa interna al gruppo e dalla ulteriore verifica da parte del presidente del gruppo cui i funzionari potevano rivolgersi in caso di dubbio sull'inerenza della spesa portata a rimborso; c) dal materiale rimborso delle spese ritenute inerenti, di regola tramite bonifico bancario in favore del singolo consigliere ovvero tramite assegni bancari sottoscritti dal presidente del gruppo.

Sebbene la maggior parte dei testi escussi abbia riferito che i controlli eseguiti dalla struttura amministrativa erano di carattere meramente formale, limitandosi alla mera corrispondenza della spesa a quelle coperte dai due fondi, mentre quelli dei Presidenti dei gruppi erano sostanzialmente assenti o limitati ad un mero confronto con i funzionari sull'inerenza di talune spese dubbie, l'analisi dell'intero compendio istruttorio contenuta nelle due sentenze di merito ha, comunque, evidenziato che non venivano accolte tutte le istanze. Ciò è emerso, ad esempio dalle deposizioni dei testi

. In particolare, la teste ha riferito che circa il trenta per cento delle istanze di rimborso venivano respinte.

Tali risultanze istruttorie rivelano, dunque, una situazione di fatto ben diversa da quella esaminata dal precedente di questa Corte relativo al giudizio abbreviato celebrato nei confronti del coimputato Spreafico, essendosi chiaramente acclarato nel corso dell'istruttoria dibattimentale che né la legge regionale, né la prassi interna a ciascun gruppo consiliare né, infine, i singoli capigruppo hanno conferito ai singoli consiglieri un autonomo e diretto potere di utilizzazione dei due fondi per il funzionamento dei gruppi consiliari e per le attività di comunicazione ed informazione.

Mentre, dunque, non vi è alcun dubbio, alla luce della specifica disciplina regionale, che i capigruppo avessero la disponibilità giuridica del denaro, deve, invece, escludersi che ad analoghe conclusioni possa pervenirsi in relazione al rapporto, ove autonomamente considerato, tra il singolo consigliere ed il fondo in esame.

L'applicazione delle coordinate ermeneutiche appena esposte alla fattispecie in esame conduce, pertanto, ad una differente qualificazione giuridica delle condotte ascritte ai singoli ricorrenti dovendosi, a tal fine, distinguere tra le condotte contestate esclusivamente al singolo consigliere regionale e quelle contestate, invece, al presidente del gruppo consiliare, da solo o in concorso con taluni consiglieri.

#### 8. La qualificazione giuridica delle condotte: le appropriazioni ascritte ai singoli Consiglieri

Procedendo, innanzitutto, all'esame delle condotte appropriative contestate ai singoli consiglieri regionali

rileva il Collegio che, in assenza della contestazione di un concorso con il capogruppo, dette condotte non possono integrare il contestato delitto di peculato, difettando in capo ai singoli consiglieri la condizione essenziale del possesso o della disponibilità giuridica diretta del denaro del fondo. Alla luce della concorde ricostruzione dei fatti contenuta nelle due sentenze di merito, si ritiene che le condotte tenute dagli imputati sopra individuati debbano essere qualificate quale indebita percezione di erogazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 316-ter cod. pen.

Tali condotte, infatti, sono consistite nel conseguimento del rimborso delle spese sostenute sulla base di specifiche istanze corredate da documentazione contabile (scontrini o fatture), senza alcun ricorso a condotte fraudolente idonee a sussumere dette condotte nell'ambito del reato di truffa aggravata.

L'erogazione risulta, infatti, conseguita senza alcuna induzione in errore da parte della competente struttura amministrativa, sulla base di un'istanza corredata da documentazione inadeguata a giustificare la spesa sostenuta ed approfittando delle maglie larghe dei controlli che avrebbero dovuto essere espletati sull'inerenza delle spese al funzionamento del gruppo o alle attività di comunicazione ed informazione.

8.1. Rileva, tuttavia, il Collegio che, a seguito della derubricazione del reato contestato ai singoli consiglieri nella meno grave ipotesi prevista dall'art. 316-ter cod. pen., è maturata la prescrizione per tutte le condotte ascritte; applicando, infatti, il termine massimo di 7 anni e 6 mesi, pur tenendo conto dei periodi di sospensione, anche i fatti commessi in epoca più recente e risalenti al 2012, risultano ampiamente prescritti.

Va, inoltre, aggiunto che non sussistono elementi per giungere ad una più favorevole sentenza di assoluzione nel merito. Dal quadro probatorio descritto dalle due sentenze di merito emerge, infatti, l'esistenza di plurimi rimborsi - in particolare per consumazioni singole, spese di carburante e viaggi, spese per l'acquisto di beni voluttuari - che, in base alle osservazioni che nel prosieguo verranno svolte in ordine alla perimetrazione delle spese legittimamente rimborsabili (si vedano i parr. 10, 11 e 12), sono sicuramente riferibili a spese personali dei singoli consiglieri e, pertanto, rientrano appieno nella previsione del reato di cui all'art. 316-ter cod. pen., trattandosi di rimborsi indebitamente conseguiti per spese con certezza non imputabili ai fondi destinati ai gruppi consiliari.

Quanto detto comporta che, con riguardo all'aspetto penale va rilevata l'intervenuta prescrizione, ma al contempo deve ritenersi che il fatto di reato, produttivo dell'obbligo risarcitorio, è stato accertato e richiederà l'ulteriore esame



da parte del giudice civile al fine di circoscrivere - secondo le indicazioni fornite nel prosieguo - l'effettiva entità dei rimborsi indebitamente conseguiti.

8.2. La possibilità di una pronuncia assolutoria va, inoltre esaminata sotto l'altro profilo, dedotto da alcuni dei ricorrenti, relativo al superamento o meno della soglia (€3.999,96) che, in base al comma secondo della predetta norma, determinano la configurabilità del reato, piuttosto che del mero illecito di natura amministrativa.

Ritiene il Collegio che la questione vada risolta considerando che le richieste di rimborso e la conseguente percezione delle erogazioni avveniva su base mensile e, quindi, non deve tenersi conto delle singole spese - il più delle volte di minima entità - bensì del totale mensile indicato dai consiglieri, posto che l'indebita percezione era riferita all'ammontare mensile frutto della sommatoria delle singole spese.

Nel caso di specie non sarebbe in alcun caso possibile far riferimento alle singole voci di spesa poste a fondamento della richiesta di rimborso, proprio perché l'elemento costitutivo del reato va valutato con riguardo alla somma indicata nel rendiconto mensile, essendo questo il dato rilevante ai fini della richiesta di rimborso e della conseguente erogazione.

Si può affermare, conseguentemente, che ove la condotta di indebita percezione si fondi su una richiesta di rimborso unitaria, nella quale confluiscono plurimi elementi di spesa sostenuti nell'arco di un periodo temporale predeterminato, il superamento della soglia deve essere valutato con riguardo all'entità complessiva della somma richiesta a rimborso (la fattispecie in esame, proprio perché presuppone un'unica richiesta di rimborso mensile, non consente di applicare i principi affermati in relazione alle diverse ipotesi di plurime e autonome richieste di erogazione, anche se basate su un titolo unitario, si veda: Sez. 6, n. 45917 del 23/9/2021, Prigitano, Rv. 282293; Sez.6, n. 24890 del 20/2/2019, Giorgio, Rv. 277283; Sez.6, n. 7963 del 26/11/2019, dep.2020, Romano, Rv. 278455-02; Sez.6, n. 31223 del 24/6/2021, Ciccarini, Rv. 282105).

Così impostata la questione, viene meno la possibilità di pronunciare una sentenza assolutoria, anziché il proscioglimento per intervenuta prescrizione, proprio perché l'insussistenza del reato derivante dal mancato superamento della soglia prevista dall'art. 316-ter, comma secondo, cod. pen., non emerge *ictu oculi* ed imporrebbe un non consentito accertamento di merito, rispetto al quale prevale il fatto estintivo.

#### 9. Le appropriazioni contestate ai Presidenti dei gruppi consiliari.

Le osservazioni svolte in ordine alla necessaria disponibilità diretta del denaro sono funzionali all'esame delle posizioni dei Presidenti dei gruppi consiliari, nonché

dei singoli consiglieri imputati a titolo di concorso con i primi e, come si dirà di seguito, consentono di ravvisare la configurabilità dei reati di peculato loro ascritti.

Preliminarmente si rileva che i fatti commessi in epoca antecedente al 29 dicembre 2009, considerando il termine massimo di prescrizione previsto per il reato di cui all'art. 314 cod. pen., maggiorato dei periodi di sospensione, risultano prescritti. Deve, pertanto, pronunciarsi sentenza di annullamento senza rinvio nei confronti di \_\_\_\_\_ in relazione ai fatti di cui al capo 61). Analoga decisione deve essere adottata nei confronti di \_\_\_\_\_

con riferimento ai fatti di cui ai capi 48), 48a), 61) e 62), con riferimento ai soli fatti commessi in epoca antecedente al 29 dicembre 2009.

Nei confronti dei predetti imputati, pertanto, l'esame del reato di peculato, deve essere svolto limitatamente alle imputazioni non coperte dall'intervenuta prescrizione, nonché nei confronti di \_\_\_\_\_

, con riferimento al capo 61), e nei confronti di \_\_\_\_\_, con riferimento al capo 17), essendo a costoro contestati fatti commessi in epoca successiva al dicembre 2009.

9.1. Così delimitato l'ambito dell'accertamento e tenendo presenti i principi affermati in precedenza, ad avviso del Collegio è necessario valutare in primo luogo le ragioni della configurabilità del peculato, distinguendo tra la posizione dei presidenti di gruppo ( \_\_\_\_\_ ) e quella dei consiglieri ( \_\_\_\_\_ ) per la parte di imputazione concernente il peculato contestato a titolo di concorso del singolo consigliere con il presidente del gruppo.

Nell'esaminare la posizione dei consiglieri, si è già avuto modo di chiarire le ragioni per le quali la disponibilità del denaro – sulla base delle legislazioni regionali all'epoca vigente – doveva essere riconosciuta esclusivamente in capo ai presidenti dei gruppi regionali. Solo costoro, infatti, avevano il potere di firma necessario per consentire la materiale erogazione dei rimborsi e, soprattutto, erano onerati di uno specifico compito di vigilanza circa l'effettiva riconducibilità delle spese di cui si chiedeva il rimborso a quelle afferenti l'attività consiliare.

Premesso, pertanto, che i presidenti dei gruppi erano coloro cui competeva la disponibilità diretta delle somme stanziare per il funzionamento dei gruppi, ne consegue che l'utilizzo di tali risorse per finalità diverse da quelle previste dalle leggi regionali integra necessariamente il delitto di peculato.

Analoga fattispecie è, inoltre, configurabile nei confronti dei singoli consiglieri che, sottoscrivendo il documento contabile posto a fondamento delle richieste di rimborso materialmente presentate dal capogruppo (si fa riferimento alle condotte



indicate al capo 61), hanno posto in essere il presupposto fattuale necessario per la successiva commissione del reato di peculato.

Quanto detto consente di chiarire la sostanziale differenza esistente tra gli imputati del presente procedimento, atteso che nei confronti di alcuni consiglieri non è stato contestato il concorso con il Presidente del gruppo di appartenenza, per altri, invece, l'imputazione era basata sul predetto concorso e, quindi, non è possibile giungere alla derubricazione del reato di peculato in quello di cui all'art. 316-ter cod. pen., proprio perché l'effetto estensivo della fattispecie concorsuale consente di ritenere sussistente, anche nei confronti del consigliere, il presupposto della disponibilità del denaro da parte del presidente del gruppo.

La contestazione del peculato nella forma del concorso dei consiglieri con i rispettivi presidenti dei gruppi consiliari pone l'ulteriore problematica di verificare la sussistenza dell'elemento dell'utilizzo dei fondi per finalità esulanti da quelle consentite dalla legislazione regionale e, conseguentemente, di stabilire quali fossero le spese legittimamente rimborsabili.

#### 10.1. L'onere della prova e la mancata ammissione dei testi a discarico.

Superata la questione inerente alla qualificazione giuridica, in termini di peculato, delle appropriazioni di denaro da parte dei Presidenti dei gruppi e dei Consiglieri con questi concorrenti, si può procedere all'esame del motivo di ricorso proposto da tutti gli imputati e relativo alla ritenuta violazione del riparto dell'onere probatorio da parte dei giudici di merito.

La sentenza di appello ha affrontato espressamente tale aspetto (p. 57 e seg.), evidenziando come gli appellanti avessero contestato l'inversione dell'onere probatorio, insito nel fatto che – a fronte di documentazione di spesa incompleta o dal contenuto ambiguo – si era preteso che fossero gli imputati a dimostrare le finalità delle spese portate a rimborso.

La Corte di appello ha escluso la lamentata inversione dell'onere probatorio, richiamando la giurisprudenza costituzionale (C.cost., sent. n. 39 del 2014), nonché la giurisprudenza della Corte dei conti, concordemente inclini a ritenere che – a prescindere dall'esistenza o meno di una specifica previsione normativa – l'impiego di fondi pubblici impone una precisa rendicontazione. Sulla base di tale premessa, la Corte ha ritenuto condivisibile il principio affermato da Sez. 6, n. 23066 del 14/5/2009, Provenzano, Rv. 244061, secondo cui sarebbe configurabile il delitto di peculato qualora non si dia una giustificazione certa e puntuale del suo impiego per finalità strettamente corrispondenti alle specifiche attribuzioni e competenze istituzionali del soggetto che ne dispone, tenuto conto delle norme generali della contabilità pubblica, ovvero di quelle specificamente previste dalla legge (in senso conforme, Sez.6, n. 14580 del 2/2/2017, Narduzzi, Rv. 269536).

In una fattispecie simile a quella in esame, si è anche affermato che in tema di peculato per distrazione delle somme percepite quali contributi dai gruppi consiliari regionali, deve escludersi la legittimità dell'impiego di fondi pubblici in relazione a spese non giustificate o rispetto alle quali siano prodotti scontrini o fatture privi di giustificazione o recanti indicazioni talmente generiche da impedire la verifica della loro riconducibilità all'attività istituzionale, quali scontrini di acquisto di beni, titoli di viaggio o ricevute di consumazioni presso bar e ristoranti senza alcuna menzione dell'identità degli ospiti o dell'occasione (Sez.6, n. 53331 del 19/9/2017, Piredda, Rv.271654).

Si tratta di un'impostazione che, invero, è stata superata da questa Corte, proprio sulla base di un'attenta applicazione del riparto dell'onere probatorio che caratterizza il giudizio penale.

L'indirizzo attualmente consolidato, ritiene che non sia configurabile il delitto di peculato nel caso di inadeguatezza o incompletezza dei giustificativi contabili relativi a spese di rappresentanza, che non permettano di riferire gli esborsi a finalità istituzionali dell'ente, gravando sull'accusa l'onere della prova dell'appropriazione del denaro pubblico e della sua destinazione a finalità privatistiche (Sez.6, n. 21166 del 9/4/2019, Marino, Rv. 276067).

Il profilo della carente giustificazione è stato al più valorizzato in termini indiziari, essendosi sostenuto che in tema di indebito utilizzo di contributi erogati ai gruppi consiliari regionali, la prova del reato di peculato non può desumersi dalla mera irregolare tenuta della documentazione contabile, essendo necessario l'accertamento dell'illecita appropriazione delle somme, pur potendo l'assoluta inadeguatezza giustificativa del supporto contabile acquisire una valenza altamente significativa dell'utilizzo indebito del denaro, per l'impossibilità di collegare lo stesso alle funzioni istituzionali del gruppo (Sez.6, n. 3664 del 26/11/2021, dep. 2022, Mucilli, Rv. 28287; Sez.6, n. 11001 del 15/11/2019, dep.2020, Valenti, Rv. 278809-03). Si è anche precisato che non è configurabile il delitto di peculato nel caso in cui il pubblico agente non fornisca giustificazione in ordine all'utilizzo del contributo erogato per l'esercizio delle funzioni del gruppo consiliare regionale, non potendo derivare l'illiceità della spesa da tale mancanza, occorrendo comunque la prova dell'appropriazione e dell'offensività della condotta, quantomeno in termini di alterazione del buon andamento della pubblica amministrazione (Sez.6, n. 38245 del 3/7/2019, De Luca, Rv. 276712).

10.1. L'indirizzo consolidatosi nella più recente giurisprudenza di legittimità sopra richiamata deve essere ribadito, posto che i principi generali in tema di riparto dell'onere probatorio nel processo penale non consentono surrettizie inversioni della regola secondo cui compete all'accusa dimostrare i presupposti di fatto della fattispecie di reato.





È la pubblica accusa, pertanto, a dover dimostrare l'utilizzo in concreto di ciascuna somma di denaro di provenienza pubblicistica, provando che le risorse sono state impiegate per finalità diverse da quelle consentite. Il Collegio è consapevole che – a fronte di migliaia di spese, molte delle quali per importi minimali – la prova richiesta all'accusa è estremamente onerosa, ma tale difficoltà non può essere superata invertendo l'onere della prova e gravando gli imputati di una giustificazione puntuale delle spese che, a ben vedere, è di altrettanto difficile dimostrazione, tanto più in un sistema che *ab origine* non imponeva la dettagliata predisposizione di documentazione giustificativa.

Individuato il principio applicabile nel disciplinare l'onere della prova con riguardo alla specifica fattispecie di peculato in esame, è agevole rilevare come la Corte di appello – pur non contestando apertamente la regola di giudizio sopra evidenziata – ha in concreto operato una vera e propria inversione della stessa, ritenendo che tutte le spese per le quali non emergesse *ictu oculi* la compatibilità con le finalità istituzionali, dovessero essere imputate a titolo di peculato. Nella sentenza impugnata si afferma, infatti, che sarebbe onere della difesa allegare documentazione giustificativa delle spese, in presenza di elementi significativamente idonei a corroborare sul piano logico l'ipotesi accusatoria, per cui l'onere della prova a carico dell'accusa sorgerebbe solo a fronte di allegazioni difensive idonee a dimostrare un'adeguata destinazione (p.62).

Tale paradigma di giudizio, invero, nasconde una vera e propria inversione dell'onere della prova, nella misura in cui si afferma che la pubblica accusa sarebbe onerata di fornire dimostrazione dell'indebito utilizzo del denaro solo nel caso in cui vi sia un'allegazione difensiva a sostegno del legittimo utilizzo dei fondi. In tal modo, tuttavia, si fa gravare in prima battuta sull'imputato l'onere di indicare le ragioni e le modalità della spesa di cui ha ottenuto il rimborso, invertendo la regola secondo cui è sempre la pubblica accusa a dover fornire la prova degli elementi costitutivi del reato.

Tale erronea impostazione trascura, tuttavia, di considerare che nel processo penale l'imputato può rimanere anche totalmente inerte, eventualmente confidando nell'incompleta o insufficiente prova data dall'accusa. Il principio dell'oltre ogni ragionevole dubbio comporta che l'incertezza probatoria ricada a carico dell'accusa. Ritenendo, invece, che l'insufficiente allegazione di elementi giustificativi delle spese faccia presumere l'indebito utilizzo dei fondi pubblici, l'equivocità della prova si tradurrebbe nella dimostrazione del fatto costituente reato.

Occorre dare atto che, nel tentativo di contemperare i principi in tema di onere della prova e carenza dell'allegazione difensiva, la Corte di appello ha valorizzato la possibilità di dimostrare la distrazione sulla base di elementi indiziari (quali la



tipologia di spesa e di esercizio commerciale, il numero dei commensali, la ripetitività delle consumazioni) che, tuttavia, per le ragioni che si illustreranno nell'individuare quali erano le spese legittimamente rimborsabili, non presentano affatto quei requisiti di univocità e specificità richiesti dall'art. 192 cod. proc. pen.

Va, innanzitutto, chiarito che la prova indiziaria può essere utilizzata ai fini dell'accertamento della destinazione dei fondi per il rimborso di spese esulanti dalle finalità istituzionali, ma ciò solo a condizione che la tipologia delle spese sia di per sé inequivocabilmente incompatibile con l'espletamento del mandato consiliare (Sez. 6, n. 16765 del 18/11/2019, dep.2020, Giovine, Rv. 279418-08). Sul tema deve ribadirsi il principio, già affermato da questa Corte, secondo cui solo le spese ontologicamente incompatibili con le finalità istituzionali dell'ente integrano di per sé una distrazione punibile, mentre le spese di natura ambivalente, astrattamente compatibili sia con dette finalità, sia con il soddisfacimento di un interesse esclusivamente personale dell'agente, integrano il reato solo ove la pubblica accusa dimostri che le stesse siano state effettuate non già in correlazione con eventi di promozione dell'ente, bensì per il soddisfacimento di un interesse meramente privatistico (Sez.6, n. 2226 del 13/11/2019, dep. 2020, Schiavone, Rv.278217).

10.2. La sentenza impugnata non solo non ha fatto corretta applicazione dei principi sopra richiamati, ma è incorsa in un'ulteriore alterazione della dinamica probatoria, lì dove – proprio valorizzando la ritenuta autoevidenza della illegittimità dei rimborsi – ha condiviso l'ordinanza istruttoria con la quale il Tribunale di Milano aveva sostanzialmente escluso gran parte dei testi a discarico adottati dagli imputati e che avrebbero dovuto deporre sulle occasioni in cui le spese erano state sostenute, fornendo la dimostrazione del loro collegamento con le funzioni proprie dei Presidenti di gruppo e dei Consiglieri regionali.

La Corte di appello ha rigettato le istanze di riapertura dell'istruttoria presentata da plurimi imputati, escludendo, altresì, la nullità dell'ordinanza adottata dal Tribunale all'udienza del 19 aprile 2016, con la quale non venivano ammessi gran parte dei testi a discarico indicati dagli imputati.

La questione concernente la violazione del diritto di difesa, per effetto della mancata ammissione dei testi a discarico, è stata ritenuta infondata sul presupposto che il Tribunale avrebbe, sia pur implicitamente, rigettato le richieste di prova ritenendo le testimonianze superflue. Precisa la Corte di appello che, ove pure si volesse ritenere sussistente la nullità dell'ordinanza per difetto di motivazione, il vizio non sarebbe stato tempestivamente dedotto dai ricorrenti, dato che la nullità, essendosi verificata in udienza ed alla presenza delle parti, doveva essere immediatamente dedotta dopo la pronuncia dell'ordinanza ritenuta

viziata, con conseguente applicazione della preclusione prevista dall'art. 182, comma 2, cod. proc. pen.

A supporto di tale soluzione, il giudice di appello ha richiamato anche un precedente di questa Corte che, con riferimento alla diversa ipotesi della revoca di testimoni di cui era stata già disposta l'ammissione, ha ritenuto che l'ordinanza, resa in difetto di motivazione sulla superfluità della prova, produce una nullità di ordine generale che deve essere immediatamente dedotta dalla parte presente, ai sensi dell'art. 182, comma 2, cod. proc. pen., con la conseguenza che in caso contrario essa è sanata (Sez.5, n. 51522 del 30/9/2013, Abatelli, Rv. 257891). Tale principio, secondo una isolata pronuncia (Sez.5, n. 39764 del 29/5/2017, Rhafor, Rv. 271849) che la Corte di appello richiama, sarebbe applicabile anche al caso di specie, in cui il difetto di motivazione concerne l'ordinanza ammissiva delle richieste istruttorie.

10.3. La soluzione recepita nella sentenza impugnata non è condivisibile. Invero, il profilo concernente la mancanza di motivazione in ordine al rigetto delle richieste istruttorie non rileva esclusivamente sotto il profilo formale del vizio di omessa motivazione dell'atto, avendo i ricorrenti contestato nel merito la ritenuta superfluità delle prove orali, posta a fondamento dell'implicito rigetto da parte del giudice di primo grado, nonché della mancata rinnovazione in appello.

La Corte di appello, invece, si è limitata essenzialmente a risolvere la questione sotto il profilo della nullità dell'atto, in tal modo non confrontandosi con i motivi di appello con i quali ci si doveva non tanto dell'invalidità formale, quanto dell'errore di giudizio sotteso alla mancata ammissione delle prove.

Si ritiene, pertanto, che gli imputati hanno correttamente impugnato l'ordinanza che negava loro l'ammissione dei testi unitamente alla sentenza di primo grado, ai sensi dell'art. 586 cod. proc. pen., proprio perché l'impugnazione concerneva il merito della decisione di rigetto e le sue conseguenze sull'accertamento della penale responsabilità.

Né è dubitabile che i motivi formulati dagli appellanti concernessero espressamente il merito della decisione, piuttosto che la validità della stessa sotto il profilo della nullità dell'ordinanza, posto che le impugnazioni erano dichiaratamente finalizzate a condurre ad una riapertura dell'istruttoria, proprio per colmare quella lacuna che si era determinata per effetto della ritenuta erroneità dell'esclusione dei testi indicati dagli imputati.

10.4. La Corte di appello, dopo aver ritenuto l'insussistenza della nullità dell'ordinanza istruttoria, ha esaminato nel merito le richieste di rinnovazione probatoria ai sensi dell'art. 603 cod. proc. pen., ritenendo che le prove non fossero rilevanti in quanto volte a dimostrare la mera riconducibilità delle spese ad



esigenze di carattere "politico", anziché a dimostrare l'indefettibile collegamento delle spese allo svolgimento di iniziative del gruppo consiliare.

Tale impostazione è stata contestata dai ricorrenti, i quali hanno sottolineato come le prove testimoniali di cui lamentavano l'esclusione erano volte a dimostrare le occasioni e le ragioni per cui le spese erano state sostenute.

Si tratta, a ben vedere, di un dato probatorio che doveva essere dimostrato dalla pubblica accusa, al fine di provare l'estraneità della spesa alle finalità pubblicistiche, ma ove l'imputato abbia chiesto comunque di fornire una prova potenzialmente liberatoria, la stessa non poteva essere esclusa, sulla base di una valutazione di irrilevanza svolta a priori.

Invero, la Corte di appello, nell'elencare l'oggetto delle singole impugnazioni sul tema della prova (p.84-91), dà atto di come – pur nella genericità della capitolazione delle circostanze – i testi erano chiamati a deporre essenzialmente sulla natura degli incontri conviviali, sui partecipanti e sul collegamento con l'attività consiliare. Orbene, tali elementi fattuali sono necessariamente rilevanti ai fini dell'accertamento del reato, proprio perché consentono di cogliere il contesto e le ragioni per le quali sono state sostenute le spese oggetto di rimborso, sicché non è condivisibile il giudizio di irrilevanza espresso dalla Corte di appello sul punto.

In definitiva, può ben affermarsi che nel presente procedimento si è avuta una duplice violazione in tema di prova, la prima concernente la sostanziale inversione dell'onere probatorio, conseguente alla sopravvalutazione della carente giustificazione documentale delle spese e sull'apprezzamento di meri elementi indiziari, in gran parte privi del carattere della gravità ed univocità; al contempo, agli imputati è stato sostanzialmente impedito di fornire elementi a discarico, in tal modo limitando indebitamente il diritto di difesa.

10.5. Alla luce di tali considerazioni, si ritiene non solo la fondatezza dei motivi di ricorso – sostanzialmente proposti da tutti i ricorrenti – in relazione all'inversione dell'onere della prova, ma anche dei motivi concernenti l'omessa ammissione dei testi a discarico.

La sentenza impugnata va, dunque annullata con rinvio nei confronti di

con riferimento ai fatti di cui ai capi 48), 48a), 61) e 62), commessi in epoca successiva al 29 dicembre 2009, nonché nei confronti di

con riferimento al capo 61), e nei confronti di , con riferimento al capo 17), affinché si proceda a nuovo esame delle condotte loro ascritte e, in particolare, della inerenza o meno ai due fondi destinati ai gruppi consiliari delle spese per cui detti imputati hanno conseguito i relativi rimborsi.

Rispetto a quest'ultimo aspetto, il giudice del rinvio dovrà anche farsi carico di rivalutare – alla luce dei parametri sopra indicati – le posizioni relative ai ricorrenti, i quali hanno specificamente proposto ricorso in cassazione in relazione alla mancata ammissione, fin dal primo grado, delle prove testimoniali. I restanti imputati per i quali è stata pronunciato annullamento con rinvio, invece, non hanno impugnato sul punto la sentenza di appello, sicché nei loro confronti non occorrerà rivalutare la rilevanza delle prove orali.

11. I motivi concernenti l'inerenza delle spese rispetto al mandato consiliare.

La problematica centrale del giudizio in esame è costituita dall'individuazione di quali fossero le spese per le quali i Presidenti dei gruppi potevano legittimamente disporre il rimborso delle spese sostenute dai consiglieri.

La Corte di appello ha individuato (p.64 e seg.) il perimetro delle spese rimborsabili, ritenendo che fossero tali solo quelle «connesse ad iniziative del gruppo, decise dal gruppo, volte al funzionamento del gruppo», escludendo dal rimborso le spese sostenute per l'attività politica del singolo consigliere, volte alla cura del proprio consenso politico, ovvero a tenere contatti con esponenti della società civile, al di fuori di un'iniziativa del gruppo.

In buona sostanza, il discrimine tra le spese rimborsabili e quelle aventi natura meramente personale è stato individuato nella «esistenza o meno di una iniziativa del gruppo».

Con specifico riferimento alle cosiddette spese di rappresentanza, la Corte di appello ha individuato ulteriori limiti, ritenendo che possano considerarsi lecite solo le spese che attengono alla funzione di rappresentanza dell'ente, che, per consuetudine o per motivi di reciprocità, sono sostenute in occasione di rapporti di carattere ufficiale tra soggetti aventi veste rappresentativa del gruppo e soggetti esterni, appartenenti ad altri enti o rappresentativi della società civile, nonché le spese connesse ad eventi ed iniziative di carattere istituzionale (principio tratto da Sez. 6, n. 16765 del 18/11/2019, dep.2020, Giovine, Rv. 279418-06).

Partendo da tali presupposti, la Corte di appello ha ritenuto che fossero sicuramente non rimborsabili – con conseguente integrazione del peculato – tutte quelle spese che, sulla base di una pluralità di elementi indiziari, non risultavano compatibili con spese di rappresentanza sostenute in occasione di incontri organizzati dal gruppo consiliare. Ragionando in tal senso, la Corte di appello ha escluso che potessero essere legittimamente ricondotte alle spese di rappresentanza tutte le spese di ristorazione presso locali aventi caratteristiche incompatibili con la funzione di rappresentanza (trattorie, pizzerie, bar, autogrill); le spese concernenti consumazioni "singole" o per un numero limitato di persone,



evidentemente incompatibili con un evento "pubblico"; le spese sostenute a favore dei soli componenti del gruppo.

11.1. Con riguardo alle spese per viaggi e soggiorni alberghieri si è valorizzata la carenza di prova in ordine al collegamento di tali spese con incontri ed eventi organizzati dal gruppo, soprattutto con riguardo ai soggiorni svolti fuori regione.

Sono state oggetto di contestazione anche le cosiddette spese per il personale di staff, impiegato dai singoli consiglieri, in assenza ed al di fuori delle regole per lo svolgimento di attività lavorativa all'interno dell'ente regionale. In relazione alle spese per acquisto di biglietti ferroviari o per rifornimento di carburante, la Corte di appello ha ritenuto sussistente una duplicazione di rimborso, posto che i consiglieri regionali godevano già di un autonomo trattamento di missione.

#### 12. Attività del gruppo e dei singoli consiglieri.

I criteri utilizzati dalla Corte di appello sono solo parzialmente condivisibili.

Prendendo le mosse dalle spese di ristorazione, occorre precisare che queste, rientrano tutte nella categoria delle spese di natura ambivalente, essendo astrattamente compatibili sia con finalità pubbliche, sia con il soddisfacimento di un interesse esclusivamente personale dell'agente. Tale dato rendeva necessaria una valutazione maggiormente attenta sia in punto di prova, ma ancor prima in ordine all'individuazione di quali attività il singolo consigliere poteva o meno svolgere anche al di fuori di un'iniziativa di gruppo.

La Corte di appello, rifacendosi a principi elaborati con riguardo a leggi regionali diverse, ha ritenuto che fossero consentite le sole spese di ristorazione collegate ad eventi organizzati dal gruppo.

Si tratta di un'affermazione non condivisibile, in quanto si pone in contrasto con la legislazione regionale lombarda che, invero, riconosceva espressamente la possibilità per i singoli consiglieri di organizzare incontri ed eventi della più varia natura, finalizzati a garantire il costante rapporto dei consiglieri con i territori, nonché con una pluralità di categorie di soggetti potenzialmente interessati dall'attività normativa regionale, oltre che con gli organi dell'informazione.

Rinviando per la compiuta disamina della legislazione regionale al § 3, è qui sufficiente richiamare l'art. 2-ter della legge regionale n. 34 del 1972, in base al quale i contributi erano erogati «al fine di assicurare l'espletamento del mandato consigliere», dizione che, pur sinteticamente, fa già riferimento al mandato del singolo, posto che i gruppi consiliari in quanto tali non possono ritenersi onerati dello svolgimento del mandato, trattandosi di mere strutture di sostegno ed aggregazione tra più consiglieri.

Maggiore chiarezza è stata fatta con il Regolamento relativo alle modalità di erogazione del contributo (adottato il 19 giugno 2001), lì dove all'art. 1



espressamente si precisa che il contributo mensile era finalizzato non solo a coprire le spese di funzionamento del gruppo, di aggiornamento, di studio e di documentazione, nonché per diffondere la conoscenza del gruppo consigliere (lett.a), ma anche per far fronte alle spese di formazione, aggiornamento, consulenze esterne, rappresentanza, divulgazione ed accesso alle nuove tecnologie sostenute dai Consiglieri regionali per l'espletamento del mandato (lett.b).

La lettura congiunta della legge regionale n. 34 del 1972 e del relativo regolamento rendono evidente come, accanto all'attività del gruppo in quanto tale, era prevista anche un'attività del singolo consigliere, cui si riconosceva la possibilità di accedere al fondo per far fronte ad una pluralità di spese, ivi comprese quelle di rappresentanza.

Tale ambito è stato ulteriormente esteso dalla legge regionale n. 17 del 1992, il cui art. 1, comma 2-bis consentiva ai gruppi consiliari e ai singoli consiglieri di organizzare le attività di informazione e comunicazione in proprio o di acquistare direttamente sul mercato i servizi, secondo le modalità definite da ciascun gruppo. Nello svolgimento di tali funzioni, il successivo art. 2 elencava, in maniera peraltro non tassativa, le tipologie di attività rientranti nell'ambito delle attività di informazione e comunicazione, ricomprendendovi quelle volte a: organizzare attività ed eventi a rilevanza esterna o interna quali, ad esempio, convegni e seminari; tenere rapporti a tutti i livelli di responsabilità con gli organi della stampa d'informazione quotidiana e periodica, della radio e della televisione, in ordine alla pubblicazione di articoli ed alla diffusione di notizie; organizzare conferenze stampa; stendere e diffondere articoli e comunicati stampa; curare attività editoriali e di comunicazione multimediale; svolgere ogni altra attività simile, connessa e strumentale alle precedenti.»

Orbene, ritiene la Corte che sulla base del dato normativo sopra richiamato è del tutto riduttiva l'affermazione contenuta nella sentenza impugnata secondo cui i consiglieri erano privi di una sfera di azione autonoma, potendo svolgere le sole attività concordate ed organizzate dall'intero gruppo.

Il richiamato quadro normativo, invece, dimostra l'esatto contrario e, cioè, che i singoli consiglieri potevano gestire personalmente ed in autonomia tutta una articolata serie di attività, ricomprendenti incontri sul territorio, organizzazione di convegni ed eventi di vario genere, incontri con rappresentanti di enti locali e di categorie portatori di interessi diffusi, rapporti con la stampa ed altri mezzi di informazione.

In buona sostanza, l'adempimento del mandato consigliere contemplava il continuo raccordo con la realtà esterna, senza che ciò richiedesse alcuna preventiva organizzazione da parte del gruppo consiliare.

La Corte di appello, pertanto, è incorsa in una riduttiva lettura delle richiamate norme, ritenendo che tutta l'attività che i consiglieri svolgevano singolarmente andasse ricondotta nell'attività politica genericamente intesa quale propaganda, supporto e diffusione di aspetti di interesse partitico, per ciò solo non ricompresa nello svolgimento del mandato consiliare.

Si tratta di un'assimilazione errata che non trova alcuna giustificazione né su un piano logico generale, né su quello strettamente giuridico.

La sfera propriamente politica, infatti, è necessariamente diversa rispetto all'attività consiliare, posto che solo quest'ultima presuppone un diretto collegamento con la funzione legislativa svolta dai consiglieri. A mero titolo esemplificativo, deve ritenersi che ove un consigliere si fosse recato presso un ente locale, per incontrare rappresentanti dell'ente stesso, piuttosto che cittadini, per discutere di iniziative legislative o, comunque, di problematiche di competenza dell'amministrazione regionale, tale attività rientrerebbe appieno nell'adempimento del mandato consiliare e non potrebbe riduttivamente qualificarsi quale attività volta all'aumento della visibilità del consigliere in quanto politico. Diversamente, ha natura esclusivamente politica qualsivoglia iniziativa legata essenzialmente alla sfera della propaganda e dell'affermazione di un determinato partito, quali possono essere gli incontri preelettorali, lo svolgimento di assemblee limitate agli aderenti e simpatizzanti di una determinata parte politica, l'organizzazione di convegni su tematiche che esulano dalla competenza dell'ente di appartenenza.

Orbene, tenendo presente tali coordinate, deve ritenersi che tutta la valutazione compiuta dai giudici di merito è inficiata in radice dal fatto che la quasi totalità delle spese sostenute sono state ritenute non rientranti tra quelle rimborsabili per il solo fatto che riguardavano attività svolte individualmente dal consigliere regionale e non organizzate dal gruppo di appartenenza.

12.1. Una volta superata tale impostazione, la natura ambivalente delle spese di ristorazione diviene ancor più evidente e, al contempo, il ragionamento sillogistico su cui si fonda la sentenza impugnata mostra appieno l'equivocità degli elementi indiziari sui quali si basa.

I dati probatori sui quali si sono basati i giudici di merito, infatti, consistono semplicemente in un elenco di spese, recanti l'indicazione della data, dell'importo e del locale presso il quale è avvenuta la consumazione.

Tali elementi, invero, non consentono affatto – da soli – di ritenere dimostrato che, in concomitanza con quella determinata spesa, il consigliere che ne ha chiesto il rimborso non ha svolto una di quelle varie attività che, secondo le richiamate previsioni normative, rientravano nella sua esclusiva e personale facoltà di azione.



Uno degli elementi che è stato illogicamente valorizzato dai giudici di merito è quello concernente la tipologia di esercizio commerciale presso il quale la consumazione è avvenuta. Si è ritenuto, infatti, che la spesa sostenuta presso bar, pizzerie e osterie, dovesse ritenersi di per sé inconciliabile con le cosiddette spese di rappresentanza, presupponendo queste necessariamente un contesto ambientale formale ed incompatibile con i locali sopra menzionati.

L'elemento indiziario sopra indicato è fallace per due motivi. In primo luogo, nulla esclude che locali denominati quali "osteria", piuttosto che "trattoria" o pizzeria, offrano un servizio di standard elevato e quindi – secondo la tesi dei giudici di merito – compatibili con la funzione di rappresentanza.

Ma, a ben vedere, vi è un dato ancor più dirimente.

I giudici di merito, anche richiamando la giurisprudenza della Corte dei conti, hanno ritenuto che la scelta di svolgere incontri con soggetti istituzionali in ristoranti, anziché nelle sedi proprie, non può legittimare il consigliere regionale a riversare sul fondo per la gestione dei gruppi gli oneri conseguenti. Tanto meno potrebbero ricondursi nel concetto di spese di rappresentanza gli incontri privi dei caratteri dell'ufficialità e della eccezionalità.

Si tratta di affermazioni che, pur pienamente condivisibili nell'ambito del controllo demandato alla giurisdizione contabile, non possono essere direttamente traslate in ambito penale, nel quale la configurazione del reato di peculato presuppone esclusivamente un utilizzo dei fondi per finalità diverse da quelle consentite, mentre è precluso al giudice di compiere qualsivoglia valutazione circa la scelta discrezionale in ordine alle modalità ed entità della spesa sostenuta.

In buona sostanza, al giudice penale compete esclusivamente di valutare se la spesa sia correlata o meno all'assolvimento del mandato consiliare, non potendo anche sindacare, nel merito e su profili prettamente discrezionali, la necessità e l'adeguatezza della spesa, in relazione alla possibilità di svolgere il medesimo incontro in altra sede e senza affrontare esborsi, ovvero sostenendo costi più limitati.

Parimenti non sindacabile è l'eccessività della spesa sostenuta, posto che il necessario contenimento della spesa pubblica è già garantito dalla legislazione regionale nella parte in cui stabilisce un tetto massimo al contributo mensile, esulando del tutto dall'ambito di valutazione del giudice penale se tale spesa sia adeguata o meno rispetto alla finalità pubblicistica perseguita dal soggetto che si è avvalso del rimborso.

Per completezza, si rappresenta che, sia pur con riguardo ad un diverso contesto normativo, questa Corte ha ipotizzato la possibilità che il giudice penale valuti l'indebito utilizzo dei contributi erogati ai gruppi consiliari anche con riferimento all'entità delle spese sostenute ed alla loro rispondenza a parametri di

ragionevolezza e proporzionalità, sul presupposto che la verifica in ordine alle modalità di utilizzo dei fondi non attiene al merito delle scelte ovvero dell'attività politica, ma alla conformità alla legge dell'azione amministrativa (Sez.6, n. 16765 del 18/11/2019, dep. 2020, Giovine, Rv. 279418-02).

Si tratta di un principio condivisibile a condizione che la non riferibilità della spesa alle finalità pubbliche – costituente l'elemento costitutivo del reato di peculato – non venga desunta dalla sola eccessività dell'esborso. Quest'ultimo aspetto, invero, attiene sicuramente al rispetto dei principi generali in tema di corretto svolgimento dell'attività amministrativa, ma non può integrare, di per sé, l'elemento costitutivo richiesto dalla fattispecie di cui all'art. 314 cod. pen., rispetto al quale rileva esclusivamente la "distrazione" del denaro dalla finalità per la quale viene messo a disposizione del pubblico agente, mentre le violazioni relative alle modalità del suo utilizzo, a patto che non venga violato il vincolo di destinazione, potranno al più rilevare solo sotto il profilo della responsabilità contabile.

12.2. Sulla base di tali parametri, al giudice del rinvio competerà l'esame delle singole voci di spesa per ristorazione, verificando se ed in che misura risulti l'estraneità della spesa rispetto alle finalità istituzionali come sopra individuate e riferite anche all'attività del singolo consigliere o presidente del gruppo.

Nel compiere tale valutazione, non ci si potrà basare su elementi indiziari privi di adeguata certezza ed univocità (quali, ad esempio, il numero dei commensali, la tipologia di locale in cui la spesa è stata sostenuta, la vicinanza tra più spese di ristorazione, l'acquisto di generi alimentari, tra cui dolci, bibite ed altri beni potenzialmente utilizzabili in occasione di incontri pubblici), sicchè, nel caso in cui la natura ambivalente della spesa non consenta di affermare, in termini di certezza, che la stessa non era ricollegata ad alcuna delle molteplici attività consentite dalla normativa regionale, non potrà che prendersi atto del mancato raggiungimento della prova del reato, a prescindere dal fatto che l'imputato abbia o meno offerto giustificazione della causale della spesa.

12.3. Diverse considerazioni vanno fatte, invece, per le cosiddette consumazioni singole, consistenti in spese per le quali la documentazione attesta inequivocabilmente – sia per l'indicazione numerica della consumazione, sia per l'importo speso – la fruizione del servizio da parte di un solo soggetto.

Rispetto a tali esborsi, infatti, potrà valorizzarsi l'elemento indiziaro della presumibile mancanza di una pluralità di soggetti con i quali il pubblico agente ha avuto modo di relazionarsi, potendosi presumere che la spesa coprirebbe un mero consumo personale del consigliere, in quanto tale non rientrante in alcuna delle attività contemplate nella legislazione regionale.

12.4. Discorso a parte va fatto anche per le spese di ristorazione dei consiglieri sostenute presso ristoranti convenzionati (in particolare il ristorante "da Berti").





In tal caso, è stato contestato il delitto di peculato commesso dal presidente del gruppo in concorso con il singolo consigliere che, partecipando al pranzo, poneva in essere il presupposto di fatto per il successivo pagamento dello stesso con i fondi del gruppo. Secondo la ricostruzione operata in punto di fatto dalla Corte di appello e, sostanzialmente, neppure contestata dai ricorrenti, alcuni gruppi consiliari avevano stipulato una convenzione con ristoranti collocati nelle vicinanze della sede della Regione, concordando un prezzo forfettario e, soprattutto, che il singolo fruitore del pranzo non dovesse anticipare alcuna somma di denaro, limitandosi a sottoscrivere lo scontrino fiscale attestante la consumazione del pranzo. Successivamente, era lo stesso ristoratore a presentare la richiesta di pagamento al gruppo consiliare ed il presidente autorizzava il pagamento, imputando le somme ai singoli consiglieri che avevano partecipato al pranzo.

Orbene, poiché tale modalità veniva seguita dai soli consiglieri ed in concomitanza con la loro partecipazione all'attività consiliare, deve condividersi la tesi sostenuta dai giudici di merito, secondo cui in tal modo i presidenti dei gruppi interessati hanno consentito l'indebito utilizzo dei fondi messi a loro disposizione per far fronte alle ordinarie spese dei consiglieri, per i quali questi già percepivano un'apposita diaria, con conseguente duplicazione del rimborso (per la normativa sul punto si veda § 4). Né può dubitarsi della sussistenza del dolo in capo al singolo consigliere (motivo dedotto da \_\_\_\_\_ e comune anche a \_\_\_\_\_), dovendosi dare continuità al principio secondo cui, ai fini del concorso doloso del capogruppo che autorizzi il rimborso di spese sostenute dal consigliere per finalità non istituzionali, è necessario l'accertamento della piena consapevolezza da parte del primo dell'uso illecito del danaro pubblico, che non può desumersi dall'assenza di adeguate verifiche della conformità tra giustificativi di spesa ed iniziative del gruppo, né dall'ampiezza dei rimborsi consentiti (Sez.6, n. 16765 del 18/11/2019, dep.2020, Giovine, Rv. 279418-09).

Nel caso di specie, deve ritenersi che il presidente del gruppo ed il singolo consigliere avevano necessariamente contezza dell'indebito utilizzo dei fondi, posto che la convenzione con il ristoratore era espressamente finalizzata a consentire ai singoli di consiglieri di consumare dei pasti che non provvedevano a pagare, in tal modo conseguendo un vantaggio patrimoniale indebito, posto che le spese collegate allo svolgimento dell'attività presso il Consiglio regionale erano già coperte dalla diaria.

12.5. Nell'esaminare il quadro normativo di riferimento, si è richiamata la disciplina concernente il rimborso per le spese di viaggio, in particolare, l'art. 6 della legge n. 17 del 1996, relativa al il trattamento di missione dei consiglieri regionali, prevedeva che per le missioni nel territorio regionale funzionali all'espletamento del mandato, per le quali il consigliere è autorizzato di diritto,



spetta un rimborso spese omnicomprensivo pari al 35% dell'indennità di funzione. Per le spese di missione al di fuori del territorio regionale, invece, l'art. 6 stabiliva un autonomo trattamento di missione per il consigliere «inviato in missione fuori dalla regione Lombardia»; in tale ultimo caso si trattava, quindi, di un'indennità spettante solo a fronte di uno specifico incarico.

Sulla base di tali norme, quindi, deve ritenersi che correttamente la Corte di appello ha escluso la possibilità di ottenere un ulteriore rimborso per le spese di carburante e di viaggio, per gli spostamenti intra-regionali, proprio perché si trattava di spese già coperte dal trattamento di missione sopra richiamato. Analoghe considerazioni valgono per le missioni fuori regione che, a prescindere dal fatto che dovevano essere espressamente autorizzate, non potevano in alcun caso consentire la richiesta di rimborso con imputazione della spesa sul fondo per il funzionamento dei gruppi, trovando una diversa ed apposita disciplina nella legge regionale n.17 del 1996.

12.6. Ultima voce di rimborso che richiede uno specifico esame è quella concernente le spese sostenute in favore del personale di staff nominato a supporto dell'attività dei gruppi. Si tratta di una problematica che si pone, in particolare, in relazione all'imputata \_\_\_\_\_, all'epoca dei fatti presidente del gruppo "Sinistra ecologia e Libertà" che, in tale veste, si sarebbe indebitamente appropriata della somma complessiva di € 66.319,00, gran parte della quale utilizzata (oltre che per effettuare rifornimenti di carburante e pagare biglietti ferroviari) per rimborsare spese sostenute da "collaboratori volontari". Sostiene la ricorrente che tale condotta non potrebbe integrare il reato di peculato, sia perché il denaro era stato materialmente riversato in favore dei collaboratori, sia perché questi ultimi erano pienamente legittimati a svolgere attività di supporto ai gruppi, erano autorizzati ad accedere agli uffici regionali e ad avvalersi degli strumenti informatici messi a loro disposizione.

Deduce la ricorrente che l'art. 3, comma 2, legge reg. n. 17 del 1992 prevedeva espressamente che i divieti di erogazione di rimborsi « non si applicano ai pagamenti eseguiti a titolo di corrispettivo per collaborazioni, nonché per pagamenti eseguiti a titolo di rimborso di spese vive incontrate per acquisire collaborazioni di persone aventi particolari competenze o specifiche conoscenze utili allo svolgimento delle attività istituzionali dei gruppi consiliari». Nel caso di specie, quindi, dovrebbero ritenersi del tutto leciti i rimborsi delle spese vive sostenute dai collaboratori, individuati fiduciariamente dal Presidente del gruppo.

La tesi difensiva non è condivisibile, in quanto non si confronta con la legislazione regionale che disciplinava specificamente l'assunzione di collaboratori fiduciari da parte dei gruppi consiliari (artt. 66 e 67 legge reg. n. 20 del 2008), né con il dettato del regolamento relativo alle modalità di utilizzo del fondo per le

attività di informazione dei gruppi consiliari, con il quale si dava attuazione alla legge reg. n. 17 del 1992.

L'art. 3 del regolamento precisava, infatti, che la stipula di contratti, anche aventi ad oggetto forme di collaborazione occasionale, doveva ritenersi disciplinata dalla legge reg. n. 20 del 2008, in tal modo escludendo la possibilità di collaborazioni volontarie, prive di qualsiasi forma di contrattualizzazione e senza una puntuale disciplina dei compensi spettanti ai collaboratori. Sul punto, pertanto, devono condividersi appieno le considerazioni svolte dalla Corte di appello sia nel trattare in generale la tematica in questione (si veda, in particolare, p.75-77), sia la motivazione specificamente riferita all'imputata

### 13. Le spese sicuramente incompatibili con le finalità pubbliche.

Il giudice del rinvio, nel procedere alla ricognizione delle spese riconducibili o meno alle finalità pubbliche contemplate dalla legislazione regionale, dovrà valorizzare quelle ipotesi in cui è stato chiesto ed ottenuto il rimborso con riguardo all'acquisto di beni intrinsecamente non riconducibili ad un rapporto di strumentalità con lo svolgimento delle funzioni di consigliere.

L'indebita appropriazione potrà essere ritenuta sussistente – senza il rischio di incorrere nell'inversione dell'onere della prova, né di applicare criteri inferenziali privi dei requisiti di gravità e non equivocità – con riguardo a tutti quegli esborsi che sono *ictu oculi* destinati a soddisfare esigenze personali del fruitore, senza possibilità che possa essere fornita alcuna spiegazione alternativa. A mero titolo esemplificativo e salvo restando che la verifica, per ciascuna spesa, non può che essere rimessa al giudice del merito, non appaiono in alcun modo compatibili con l'assolvimento del mandato elettorale i rimborsi che risultano siano stati ottenuti per acquistare sigarette, caramelle, biglietti della lotteria, gratta e vinci, nonché beni voluttuari di vario genere, ma comunque dimostrativi del soddisfacimento di esigenze personali slegate dall'assolvimento del mandato elettorale.

Tali spese rientrano a pieno titolo tra quelle per le quali la finalità appropriativa del denaro è sostanzialmente autoevidente, dal che consegue la configurabilità del reato di peculato. Peraltro, i medesimi criteri atti a dimostrare il carattere indebito dell'erogazione percepita, avrebbero dovuto trovare applicazione anche in relazione alle condotte riqualficate ai sensi dell'art. 316-ter cod. pen. ove non fosse stata dichiarata l'intervenuta prescrizione.

### 14. Dolo ed errore sul fatto.

Gli imputati, sia pur con varietà di formulazione, hanno eccepito l'insussistenza dell'elemento soggettivo del reato, anche in conseguenza



dell'errore sul fatto ingenerato dalle indicazioni ricevute in ordine all'individuazione delle spese rimborsabili.

Si afferma, infatti, che la legislazione all'epoca in vigore, letta congiuntamente alle indicazioni che erano state fornite ai consiglieri fin dal momento del loro insediamento, li avrebbe indotti a confidare nella legittimità delle richieste di rimborso.

In tal caso, quindi, sarebbe configurabile un errore sul fatto e non sul precetto penale.

La doglianza è infondata, dovendosi dare continuità al principio secondo cui l'errore dei consiglieri circa la facoltà di disposizione del pubblico denaro, asseritamente indotto da regolamenti interni dei singoli gruppi che consentano il rimborso per una vasta tipologia di spese, con causale generica ed in assenza di un effettivo controllo, si risolve in un errore sulla legge penale e, pertanto, non esclude l'elemento soggettivo del reato (Sez. 6, n. 167675 del 18/11/2019, dep. 2020, Giovine, Rv. 279418 - 07).

Peraltro, all'esito della diversa perimetrazione delle spese per le quali può ritenersi lecito il rimborso, anche la questione attinente alla sussistenza del dolo perde gran parte della sua valenza.

In base alle osservazioni in precedenza svolte, infatti, si è ritenuto che possano integrare il delitto di peculato solo quelle spese che – in mancanza di prove ulteriori – appaiono per loro natura assolutamente incompatibili con l'espletamento del mandato consiliare. Si tratta, pertanto, di spese rispetto alle quali non è sostanzialmente ipotizzabile – pur a fronte delle indicazioni che i consiglieri avevano ricevuto – la loro riconducibilità alla funzione pubblica, essendo intrinsecamente destinate a soddisfare esigenze meramente personali. Se queste sono le spese il cui rimborso integra il delitto di peculato, sul versante del dolo ne consegue l'impossibilità di configurare un effettivo dubbio circa la natura illecita delle stesse.

15. La posizione dell'imputato richiede una ulteriore specificazione, avendo questi eccepito che – a seguito del differimento dell'udienza del 28 giugno 2022 per l'adesione di alcuni difensori all'astensione dalle udienze – nei suoi confronti non poteva tenersi conto della sospensione del termine di prescrizione, non avendo avanzato istanza di rinvio.

La questione deve ritenersi assorbita, posto che le ipotesi di reato contestate a al capo 61, in concorso con il capogruppo , sono ugualmente tutte prescritte. Vi sarebbe, infatti, un'unica spesa indicata nell'annualità 2010 che, tuttavia, risulta effettuata a fine 2009 e, quindi, rientra nel periodo coperto dalla prescrizione.

16. L'annullamento con rinvio per la rivalutazione della sussistenza del fatto, determina l'assorbimento dei motivi concernenti il trattamento sanzionatorio ed il riconoscimento della continuazione.

17. Il ricorso di \_\_\_\_\_

Passando all'esame del ricorso proposto da \_\_\_\_\_, la sentenza impugnata, pur dichiarando estinto per prescrizione il reato di truffa aggravata ascritto all'imputato in concorso con il consigliere regionale \_\_\_\_\_, ha confermato le statuizioni civili in favore della Regione Lombardia (condanna al risarcimento dei danni liquidati in euro 127.600 a titolo di danno patrimoniale ed euro 12.000 a titolo di danno morale).

Secondo il ricorrente tale capo della sentenza sarebbe affetto da vizi cumulativi di violazione di legge e di mancanza ed illogicità della motivazione in quanto sulla base della disciplina all'epoca vigente (l'art. 67, comma 9, legge regionale n. 20 del 2008) non era richiesto alcun titolo ai fini dell'assunzione come collaboratori esterni.

Il motivo è infondato per le ragioni di seguito esposte.

Va, innanzitutto, considerato che la legge regionale n. 20 del 2008 prevede che per lo svolgimento delle attività necessarie all'esercizio delle proprie funzioni i gruppi consiliari si avvalgono di specifiche unità organizzative denominate segreterie e staff assistenza ai consiglieri scelte in virtù di un rapporto di natura fiduciaria.

Erroneamente il ricorrente afferma che la costituzione di tali rapporti di collaborazione esterna fosse governata esclusivamente da tale carattere *intuitus personae* del rapporto. Come già rilevato dalla sentenza impugnata, l'art. 67 della citata legge regionale, nel consentire l'acquisizione a tale titolo di personale esterno all'amministrazione regionale con contratto di diritto privato a tempo determinato, ivi compreso il contratto di collaborazione professionale o di consulenza professionale, prevede espressamente che tale rapporto viene costituito con la sottoscrizione del contratto individuale, sottoscritto per l'amministrazione dal presidente del Consiglio regionale o dal suo delegato, sulla base di schemi contrattuali approvati dall'Ufficio di Presidenza, che tengono conto della professionalità richiesta, dei diversi ambiti di autonomia e responsabilità del personale interessato (comma 12).

In ogni caso, anche a prescindere da tale chiara disposizione normativa, va considerato che, con il contratto stipulato, il \_\_\_\_\_ si era impegnato a svolgere una prestazione altamente specialistica rispetto alla quale, come risulta dalla sentenza impugnata, lo stesso ha dolosamente taciuto di non essere in possesso del



corrispondente grado di professionalità; che l'importo della retribuzione era stato determinato proprio in ragione della natura di tale prestazione e che detto importo è stato percepito dal                    a fronte dello svolgimento di attività di diversa natura.

Risulta, infatti, dalla sentenza impugnata che il contratto di collaborazione del                    aveva ad oggetto la "valutazione dell'attività legislativa attinente i rapporti tra Regione ed Enti Locali con particolare attenzione alla provincia di Lecco a supporto dell'attività del Consigliere                    ". Come correttamente rilevato dalla Corte territoriale, l'oggetto del contratto implicava un'elevata professionalità del collaboratore esterno, essendo imprescindibile, a tal fine, quanto meno un titolo di laurea, mentre il                    , operaio imbottigliatore, possedeva solo un diploma di licenza media. Risulta, inoltre, che lo stesso                    , nel corso dell'esame dibattimentale, ha ammesso che il ricorrente aveva svolto un'attività diversa da quella oggetto del contratto, consistente nel mantenimento dei rapporti del Consigliere regionale con il territorio.

Pertanto, considerati l'elevata professionalità richiesta dal contratto di collaborazione del                    , la sua totale inadeguatezza, la difforme prestazione svolta e le attestazioni sottoscritte dal                    in merito alla congruità della retribuzione erogata (euro 8.000 al mese circa, pari ad un importo complessivo di euro 196.000), ritiene il Collegio che la sentenza impugnata, senza incorrere in alcuna violazione di legge e con motivazione immune da vizi, ha legittimamente escluso la possibilità di pervenire ad un proscioglimento dell'imputato, essendo ravvisabile nella condotta tenuta gli estremi degli artifici e raggiri, consistiti nel silenzio maliziosamente serbato sulle competenze professionali del                    e sulla sua totale inadeguatezza rispetto all'oggetto dell'incarico, reputando tale condotta idonea a configurare un fatto illecito civile e, in particolare, un vizio del consenso della pubblica amministrazione che, ove fosse stata informata delle effettive competenze del                    , non avrebbe concluso il contratto di collaborazione avente l'oggetto sopra riportato.

Va, infatti, ribadito che anche il silenzio, maliziosamente serbato su circostanze rilevanti ai fini della valutazione delle reciproche prestazioni da parte di colui che abbia il dovere di farle conoscere, integra l'elemento del raggio, idoneo ad influire sulla volontà negoziale del soggetto passivo (cfr. da ultimo, Sez. 6, n. 13411 del 05/03/2019, Rv. 275463 - 04). Tale definizione del dolo della truffa contrattuale rileva, nei medesimi termini, anche ai fini della individuazione del vizio del contratto concluso per effetto di siffatta condotta. Secondo il costante orientamento delle Sezioni civili di questa Corte, infatti, il contratto concluso per effetto di truffa di uno dei contraenti in danno dell'altro è annullabile ai sensi dell'art. 1439 cod. civ., atteso che il dolo costitutivo di tale delitto non è ontologicamente diverso, neanche sotto il profilo dell'intensità, da quello che vizia



il consenso negoziale, entrambi risolvendosi in artifici o raggiri adoperati dall'agente e diretti ad indurre in errore l'altra parte e così a viziare il consenso (cfr. Cass. civ.: Sez. 1, n. 18930 del 27/09/2016, Rv. 641831; Sez. 2, n. 7468 del 31/03/2011, Rv. 617294; Sez. 2, n. 13566 del 26/05/2008, Rv. 603359). Si è, inoltre, aggiunto che il dolo che vizia la volontà e causa l'annullamento del contratto implica necessariamente la conoscenza da parte dell'agente delle false rappresentazioni che si producono nella vittima e il convincimento che sia possibile determinare con artifici, menzogne e raggiri la volontà altrui, inducendola specificamente in inganno (Cass. civ., Sez. 2, n. 13034 del 24/05/2018, Rv. 650830).

#### 18. Le sorti delle statuizioni civili

La presenza delle statuizioni civili disposte nei confronti degli imputati

, nei cui confronti, a seguito della riqualificazione delle condotte ascritte ai sensi dell'art. 316-ter cod. pen. è stata dichiarata la prescrizione dei reati, impone di valutare le rispettive impugnazioni ai sensi dell'art. 578 cod. proc. pen.

Ritiene il Collegio che benché, come affermato nel par. 8, non sussistano i presupposti per un proscioglimento nel merito degli imputati sopra citati, non è possibile confermare le statuizioni civili disposte nei loro confronti. Ciò in quanto, la valutazione della fondatezza o meno della pretesa risarcitoria della Regione Lombardia richiede un nuovo giudizio in fatto, per le ragioni già esposte nei parr. 10, 11 e 12, al fine di selezionare per quali spese gli imputati abbiano indebitamente riscosso il relativo rimborso.

La sentenza impugnata va conseguentemente annullata con rinvio agli effetti civili nei confronti dei citati imputati, in relazione alle imputazioni come riqualificate nel precedente paragrafo.

18.1. Quanto alla individuazione del giudice competente in sede di rinvio, va innanzitutto considerato che sulla questione esiste un contrasto giurisprudenziale.

Secondo un primo orientamento maggioritario, tale giudice va individuato, ai sensi dell'art. 622 cod. proc. pen., nel giudice civile competente in grado di appello (in tal senso, si veda, tra le tante, Sez. 5, n. 28848 del 21/09/2020, D'Alessandro, Rv. 279599; Sez. 5, n. 26217 del 13/07/2020, Rv. 279598 - 02; Sez. 4, n. 13869 del 05/03/2020, Sassi, Rv. 278761).

Secondo altro orientamento, invece, il giudice del rinvio va individuato nello stesso giudice che ha emesso il provvedimento impugnato (Sez. 5, n. 21251 del 26/03/2013, Rv. 255654) presupponendo l'art. 622 cod. proc. pen. il già definitivo

accertamento della responsabilità penale o l'accoglimento dell'impugnazione proposta dalla sola parte civile avverso sentenza di proscioglimento (Sez. 3, n. 15653 del 27/02/2008, Colombo, Rv. 239865). Nell'ambito di tale orientamento possono iscriversi anche le pronunce che individuano nel giudice penale il giudice competente per la fase rescissoria in caso di annullamento con rinvio della sentenza di appello che abbia dichiarato la prescrizione del reato con affermazione della responsabilità dell'imputato ai soli effetti civili per violazione dell'obbligo previsto dall'art. 603, comma 3-bis, cod. proc. pen. (Sez. 6, n. 28215 del 25/09/2020, Rv. 279574 - 02; Sez. 2, n. 9542 del 19/02/2020, Rv. 278589).

Va, infine, considerato un terzo orientamento secondo il quale in tema di giudizio per cassazione, il rinvio al giudice civile, ai sensi dell'art. 622 cod. proc. pen., non può essere disposto qualora l'annullamento delle disposizioni o dei capi della sentenza impugnata concernenti l'azione civile dipenda dalla fondatezza del ricorso dell'imputato agli effetti penali (Sez. 3, n. 15216 del 24/01/2022, Sparta, Rv. 283229; Sez. 6, n. 31921 del 06/06/2019, De Angelis, Rv. 277285).

18.2 Il Collegio intende dare continuità al primo orientamento per il seguente ordine di ragioni.

Occorre, innanzitutto, considerare la *ratio* dell'art. 622 cod. proc. pen., da individuarsi nel principio di economia in ragione del quale va esclusa la perdurante attrazione delle pretese civili nel processo penale, una volta che siano definitive le statuizioni di carattere penale, tra le quali rientrano anche quelle che dichiarano l'estinzione del reato per prescrizione.

Invero, come già autorevolmente affermato dalle Sezioni Unite di questa Corte (Sez. U, n. 40109 del 18/07/2013, Sciortino, Rv. 256087), l'inciso iniziale "fermi gli effetti penali" dell'art. 622 cod. proc. pen. non implica un riferimento esclusivo a un "accertamento" della responsabilità penale in quanto tra gli "effetti penali della sentenza" rientrano certamente quelli scaturenti da una declaratoria di estinzione del reato. Le Sezioni Unite hanno, pertanto, individuato nel giudice civile il giudice del rinvio in caso di accoglimento del ricorso per cassazione avverso la sentenza con cui il giudice di appello dichiara non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato (o per intervenuta amnistia) senza motivare in ordine alla responsabilità dell'imputato ai fini delle statuizioni civili (Sez. U, n. 40109 del 18/07/2013, Sciortino, Rv. 256087). Coerentemente con tale impostazione ermeneutica, inoltre, in una successiva pronuncia il Supremo Consesso ha individuato nel giudice civile competente per valore in grado di appello il giudice del rinvio in caso di annullamento agli effetti civili della sentenza che, in accoglimento dell'appello della parte civile avverso la sentenza di assoluzione di primo grado, abbia condannato l'imputato al risarcimento dei danni

senza procedere alla rinnovazione della prova dichiarativa ritenuta decisiva (Sez. U, n. 22065 del 28/01/2021, Cremonesi, Rv. 281228).

Secondo l'interpretazione della norma qui condivisa, l'art. 622 cod. proc. pen. disciplina, dunque, la fase in cui, all'esito del giudizio di cassazione, la regiudicanda penale si sia esaurita (essendosi prescritto il reato), ed il giudizio debba proseguire con riferimento alle sole statuizioni civili. In tale ipotesi, infatti, non essendovi più alcuno spazio per il giudice penale, viene meno la ragione della sua competenza promiscua conseguente alla costituzione di parte civile.

Tale soluzione appare coerente con la connotazione di accessorialità dell'azione civile rispetto al processo penale, recentemente sottolineate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 182 del 2021 in cui ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 578 cod. proc. pen., sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 2, della CEDU nonché in riferimento allo stesso art. 117, primo comma, e all'art. 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In tale pronuncia la Corte costituzionale, premettendo che l'art. 622 cod. proc. pen. costituisce una marcata deviazione dal principio generale di accessorialità dell'azione civile nel processo penale, ha tenuto conto dell'ermeneusi della norma consacrata nelle due citate pronunce delle Sezioni Unite in forza della quale il giudizio rescissorio di rinvio dinanzi al giudice civile può assumere non solo carattere meramente "prosecutorio", ma anche carattere "restitutorio" (si fa riferimento a Sez. U. n. 40109 del 2013, Sciortino).

Sulla base delle considerazioni sopra esposte e, in particolare dell'interpretazione dell'*incipit* dell'art. 622 cod. proc. pen. fatta propria dalle Sezioni Unite, può, dunque, affermarsi che questo si riferisce anche alla declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, consentendo il rinvio al giudice civile anche nelle ipotesi in cui, per un vizio della motivazione o per un errore di diritto, il giudice dell'impugnazione non possa determinare con certezza l'*an* della responsabilità. In tale ipotesi, dunque, il giudizio rescissorio di rinvio avrà ad oggetto sia l'*an* che il *quantum* della pretesa risarcitoria.

19. Tenuto conto delle considerazioni sopra esposte, la sentenza impugnata va annullata senza rinvio nei confronti di \_\_\_\_\_ con riferimento ai fatti di cui al capo 61) perché il reato è estinto per intervenuta prescrizione; annullata senza rinvio nei confronti di \_\_\_\_\_

con



riferimento ai fatti di cui ai capi 48), 48a), 61) e 62), commessi in epoca antecedente al 29 dicembre 2009, perché i reati sono estinti per intervenuta prescrizione; annullata, nei confronti dei predetti ricorrenti, con riferimento ai medesimi capi, relativi ai fatti commessi in epoca successiva, nonché nei confronti di \_\_\_\_\_, con riferimento al capo 61), e nei confronti di \_\_\_\_\_, con riferimento al capo 17), con rinvio per nuovo giudizio ad altra Sezione della Corte di appello di Milano.

Al rigetto del ricorso proposto da \_\_\_\_\_ consegue la condanna dello stesso al pagamento delle spese processuali.

All'inammissibilità dei ricorsi proposti da \_\_\_\_\_ segue la condanna dei ricorrenti al pagamento delle spese processuali e della somma di euro tremila da versare in favore della cassa delle ammende, non potendosi ritenere che gli stessi abbiano proposto il ricorso senza versare in colpa nella determinazione della causa di inammissibilità (Corte cost. n. 186 del 2000). \_\_\_\_\_ vanno, inoltre, condannati, in solido tra loro, al pagamento delle spese processuali in favore della parte civile, Regione Lombardia, che si liquidano in complessivi euro 3.900,00.

Alla riqualificazione delle condotte ascritte a \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, nei reati di cui all'art. 316-ter cod. pen., consegue, invece, l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata perché tali reati sono estinti per intervenuta prescrizione; quanto alle statuizioni civili relative alle imputazioni come riqualificate, nei confronti di \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, va disposto l'annullamento agli effetti civili della sentenza impugnata con rinvio al giudice civile competente per valore in grado di appello.

**P.Q.M.**

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata nei confronti di \_\_\_\_\_ con riferimento ai fatti di cui al capo 61) perché il reato è estinto per intervenuta prescrizione. Annulla senza rinvio la medesima sentenza nei confronti di \_\_\_\_\_

con riferimento ai fatti di cui ai capi 48), 48a), 61) e 62), commessi in epoca antecedente al 29 dicembre 2009, perché i reati sono estinti per intervenuta prescrizione; annulla altresì la stessa sentenza nei confronti dei predetti ricorrenti, con riferimento ai medesimi capi, relativi ai fatti commessi in epoca successiva, nonché nei confronti di

, con riferimento al capo 61), e nei confronti di , con riferimento al capo 17), e rinvia per nuovo giudizio ad altra Sezione della Corte di appello di Milano.

Rigetta il ricorso proposto da e lo condanna al pagamento delle spese processuali.

Dichiara inammissibili i ricorsi proposti da , che condanna al pagamento delle spese processuali e della somma di euro 3.000,00 in favore della cassa delle ammende.

Condanna , in solido tra loro, al pagamento delle spese processuali in favore della parte civile, Regione Lombardia, che liquida in complessivi euro 3.900,00.

Riqualificati gli ulteriori fatti contestati a

, nei reati di cui all'art. 316-ter cod. pen., annulla senza rinvio la sentenza impugnata perché tali reati sono estinti per intervenuta prescrizione; annulla agli effetti civili la medesima sentenza, in relazione alle imputazioni come riqualificate, nei confronti di

e rinvia al giudice civile competente

per valore in grado di appello.

Così deciso il 17 novembre 2022

I Consiglieri estensori

~~Debora Tripiccone~~ - Paolo Di Geronimo

Il Presidente

Giorgio Fidele

**Depositato in Cancelleria**



oggi, 16 MAR 2023.

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
Della Cancelleria Civile