



ORIGINALE



N. 11632/13R.G.N.R.  
N. 2818/14 R.G.G.I.P.

SENTENZA N. 99/16  
UDIENZA 28.1.2016  
DEPOSITO 31 MAR. 2016  
ESECUTIVA  
SCHEDA  
N. C.P.

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

DOTT.SSA RITA ZACCARIELLO  
ha emesso la seguente

SENTENZA

nel procedimento a carico di:

, nato a \_\_\_\_\_ - residente in \_\_\_\_\_

- lvi elett.dott.to presente

Difeso di fiducia dall'avv. \_\_\_\_\_ foro di Bologna presente

l, nato in \_\_\_\_\_ l lvi residente in via \_\_\_\_\_ ed lvi elett.

domiciliato (elezione contestata dell'11/11/2014 - aff.1984 VOL III) presente

Difeso di fiducia dall'avv. \_\_\_\_\_ del foro di Bologna presente

IMPUTATI

Del delitto p. e p. dagli artt. 81 c.pv. e 314 c.p. perché con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, nella qualità di Presidente del Gruppo Consiliare "MOVIMENTO 5 STELLE Sinistra Ecologia e Libertà" costituitosi presso l'Assemblea Legislativa Regionale dell'Emilia Romagna, nella consiliatura iniziata il 10 maggio 2010, e quindi quale pubblico ufficiale, avendo in ragione dell'ufficio il possesso o comunque la diretta disponibilità dei fondi attribuiti al predetto Gruppo per le finalità di cui agli artt. 1 e 6 della Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 32 del

Il Giudice  
Dott. Rita Zaccariello

1997, denaro assegnato per quote con delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea e reso disponibile mediante pagamento di rate bimestrali anticipate su apposito conto corrente intestato al Gruppo presso la filiale di Bologna viale Aldo Moro si appropriava - con attestazioni riguardanti tutte le spese attribuite al gruppo, parte delle quali personalmente da lui effettuate e parte effettuate dal consigliere I (come da capo B) ovvero da terzi con la sua autorizzazione della somma complessiva di € 98.198,68 giustificando come spese inerenti l'attività consiliare spese sostenute invece per scopi esclusivamente personali nonché per esigenze riconducibili ad attività di partito con ciò trattenendo per sé denaro attribuito quale contributo per il funzionamento e l'attività istituzionale del gruppo con scopi completamente diversi da quelli previsti dalla legge 32/97 nonché per scopi espressamente vietati dalla normativa - art. 7 (norma ora sostituita dall'art.22 della L.R.11/2013) secondo cui "i gruppi consiliari non possono utilizzare neppure parzialmente i contributi di cui al comma 1 per finanziare organi centrali o periferici di partiti politici, loro articolazioni politico-organizzative o altri raggruppamenti interni al partito medesimo".

In particolare, con le modalità e le finalità sopra descritte, nel periodo 10 maggio 2010 - 31 dicembre 2011 effettuava le seguenti spese:

#### RISTORANTI

Per complessivi € 20804,07 dei quali € 15.854,45 direttamente riconducibili al Presidente del gruppo e € 4.949,62 riconducibili al consigliere trattandosi di spese con motivazioni generiche, in giornate festive, in alcuni casi con sovrapposizioni di date ed orario, ovvero prive di qualsivoglia indicazione, non solo in ordine alle motivazioni, ma anche in ordine ai beneficiari si da rendersi non rilevabile l'inerenza all'attività consiliare, trattandosi di spese di ristorazione per più persone e con riferimento ad iniziative del Movimento 5 Stelle e non già del Gruppo consiliare, incontri con professionisti (avvocati, tecnici, giornalisti) ovvero indeterminato numero di soggetti ignoti nonché somme spese per pacchetti di buoni pasto distribuiti a collaboratori del Gruppo (OMISSIS)

#### PROGRAMMI PROMOZIONE - RADIO TV

fatture per il pagamento di partecipazione e pubblicità (non meglio specificata ma temporaneamente corrispondente con le elezioni amministrative della primavera 2011) in programmi di televisioni e radio locali per un totale di € 11.554,22 così in dettaglio: (OMISSIS)

#### VARIE

€ 24.674,40 di erogazioni liberali per campagna elettorale 2011 (OMISSIS)

#### CONSULENZE

Somme conferite, in alcuni casi anche senza contratto e senza alcun elaborato conclusivo, nella forma delle consulenze a ex candidati non eletti ovvero attivisti del M5S (OMISSIS)

[OMISSIS]

B) Del delitto p. e p. dagli artt. 81 cpv., 110 o 314 c.p. perché in concorso morale e materiale con i e con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso,

nella sua qualità di Presidente del Gruppo Consiliare MOVIMENTO 5 STELLE costituito presso l'Assemblea Legislativa Regionale dell'Emilia Romagna, nella consiliatura iniziata il 10 maggio 2010, quale Consigliere componente il medesimo gruppo, avendo il Presidente in ragione dell'ufficio il possesso o comunque la disponibilità del denaro attribuito al predetto Gruppo per le finalità di cui agli artt. 1 e 6 della Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 32 del 1997, denaro già assegnato al Gruppo medesimo con delibera dell'Ufficio di Presidenza e reso disponibile per il pagamento con versamento di rate bimestrali anticipate su conto corrente intestato al Gruppo presso la filiale di Bologna - viale Aldo Moro si appropriava - delle somme da lui stesso indicate e per le quali il Presidente apponendo l'attestazione di "inerenza" alla funzionalità del gruppo quali "spese di rappresentanza" nonché "rimborso spesa al consigliere" per complessivi € 7759,86 giustificando come spese inerenti l'attività consiliare iniziative di genere diverso quali costi sostenuti per la partecipazione ad attività del partito anche al di fuori dell'ambito regionale ovvero spese esclusivamente personali del consigliere (partecipazione come ospite a programmi televisivi fuori regione) con ciò trattenendo denaro attribuito quale contributo per il funzionamento e l'attività istituzionale dei gruppi per scopi diversi da quelli previsti dalla legge 32/97 oltre che specificamente per scopi espressamente vietati da detta normativa laddove si prevede - art. 7 (norma ora sostituita dall'art.22 della L.R. 11/2013) - che "i gruppi consiliari non possono utilizzare neppure parzialmente i contributi di cui al comma 1 per finanziare organi centrali o periferici di partiti politici, loro articolazioni politico-organizzative o altri raggruppamenti interni ai partiti medesimi".

In particolare, con le modalità o le finalità sopra descritte, nei mesi di consiliatura da maggio 2010 a dicembre 2011 effettuava le seguenti spese:

RISTORANTI per complessivi € 4.249,62 (come in dettaglio al capò A)

TRASPORTI per complessivi € 2.425,74

HOTEL per complessivi € 384,50

In Bologna dal 10 maggio 2010 al 31 dicembre 2011

PERSONA OFFESA:

REGIONE EMILIA ROMAGNA, Assemblea Legislativa Regionale Viale Aldo Moro 52, Bologna

Assistita dall'Avv. del foro di Bologna

## INDICE

1- Svolgimento delle indagini e del processo.....	17
2- Le esigenze di funzionamento dei gruppi consiliari in particolare in relazione all'esercizio del potere legislativo regionale.....	26
3- La normativa regionale di riferimento.....	32
4- Le esigenze di funzionamento dei gruppi consiliari secondo la giurisprudenza di legittimità.....	44
5- Elementi generali dell'impianto accusatorio e aspetti di particolare fragilità della cornice indiziarla.....	50
6 - Dispositivo.....	59

## MOTIVAZIONE.

### 1- Svolgimento delle indagini e del processo

Nel confronti di [redacted] è stato chiesto il rinvio a giudizio per il delitto di peculato continuato per essersi appropriati di fondi attribuiti, durante la IX legislatura della Regione Emilia Romagna, al gruppo consiliare del Movimento 5 Stelle, del quale erano gli unici componenti, il primo in qualità di Presidente e il secondo di Consigliere. All'udienza preliminare dell'8.10.15 gli imputati hanno chiesto di essere sottoposti a interrogatorio, cui si è dato corso nella medesima udienza ed entrambi hanno respinto con fermezza l'accusa. All'esito hanno formulato richiesta di giudizio abbreviato e il giudice ha disposto in conformità, rinviando per la discussione dapprima all'udienza 3.12.2015 e poi - attesa la sopravvenuta coincidenza con un'iniziativa di astensione proclamata dagli organismi dell'Avvocatura cui hanno aderito i difensori - alla successiva udienza del 28.1.16. Sentite le parti, il giudice ha ritenuto l'insussistenza dei reati in addebito e ha assolto gli imputati con ampia formula perché il fatto non sussiste.

Le condotte singolarmente contestate a [redacted] e [redacted] nei capi d'imputazione a ciascuno ascritti riguardano l'arco temporale dal 10 maggio 2010 al 31 dicembre 2011, periodo durante il quale l'uno e l'altro, in ipotesi d'accusa, avrebbero utilizzato somme la cui erogazione è normativamente prevista a titolo di contribuzione pubblica per il funzionamento dei gruppi consiliari per scopi diversi da quelli contemplati nella legge regionale di riferimento allora in vigore (L.R. n. 32 del 1997) impiegando parte del danaro per il soddisfacimento di esigenze esclusivamente personali o per finanziare la formazione politica di appartenenza.

Esamineremo in seguito la normativa disciplinatrice, passaggio necessario per inquadrare la fattispecie giuridica in questa specifica materia, e la metodologia seguita dall'inquirente per delineare il teorema d'accusa. Per intanto si deve osservare che le imputazioni mosse agli esponenti del Movimento 5 Stelle hanno origine in una più vasta indagine che ha riguardato capigruppo e consiglieri di tutti i partiti rappresentati nell'ente.

L'indagine sul supposto utilizzo per fini non istituzionali dei fondi destinati ai gruppi prende avvio nel 2012, riguarda in una prima fase i gruppi dell'Italia dei Valori e della Lega Nord costituiti nella consiliatura 2005/2010 e si alimenta progressivamente, estendendosi a tutte le altre formazioni politiche. Nell'ambito di un procedimento inizialmente iscritto a carico di persone da identificare, il Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Bologna, su disposizione del pubblico ministero, procede:

- ad acquisire documentazione concernente le spese sostenute o rimborsate ai componenti di tutti i gruppi consiliari
- ad assumere informazioni presso le segreterie dei gruppi sulle modalità di documentazione delle spese e sulla ripartizione dei rimborsi provenienti dai fondi regionali
- ad assumere informazioni dai componenti del comitato dei revisori
- all'analisi della documentazione acquisita. Questo lavoro di analisi costituirà il nucleo essenziale su cui si fonda l'impianto accusatorio, posto che la polizia giudiziaria prende in considerazione ogni singola voce di spesa e valuta, in base a vari criteri, se le spese per le quali è stato chiesto il rimborso siano o meno conformi ai fini previsti dalla L.R. n. 32/97, individuando all'inquirente singole ipotesi di peculato in presenza di spese ritenute "non riconducibili" al dettato normativo.

Il 30 luglio 2013 il Pubblico Ministero, dato atto che è stata effettuata l'analisi documentale con separata relazione sintetica per ciascun gruppo consiliare riguardo al periodo 2010/ primo semestre 2012 e che sono stati individuati i nominativi dei singoli capigruppo, dispone l'iscrizione di separati procedimenti a carico di ciascun capogruppo per il reato di peculato continuato. Da quel momento, sebbene la metodologia di analisi delle singole voci di spesa - ergo delle singole condotte nel cui ambito discernere se siano ravvisabili o meno estremi di rilevanza penale - sia stata assolutamente identica per tutte le formazioni politiche coinvolte, nondimeno gli eletti nell'ambito di ciascuna sono sottoposti ad un distinto percorso giudiziario.

Per quanto attiene al Movimento 5 Stelle - ma non si ha ragione di dubitare che lo stesso sia avvenuto anche per gli altri gruppi politici - la lettura dei capi di imputazione rende di per sé evidente come il pubblico ministero, dopo aver disposto l'iscrizione a carico del solo capogruppo

, abbia poi modificato tale

impostazione, ritenendo pertanto che la qualifica di pubblico ufficiale necessaria ad integrare il reato proprio di cui all'art. 314 c.p. spetti al singolo consigliere eletto nell'assemblea regionale, ragione per cui è chiamato a rispondere individualmente delle spese da lui direttamente effettuate e ritenute illegittime o comunque non giustificate. La distinzione tra le cariche di capogruppo e consigliere dà unicamente luogo a una differenza strutturale nelle formulazioni accusatorie, da cui deriva una diversa entità complessiva delle somme provento del peculato continuato oggetto delle singole contestazioni: al capogruppo infatti, il peculato è contestato in relazione a tutte le attestazioni riguardanti le spese attribuite al gruppo, quindi sia in relazione a spese sostenute personalmente sia in relazione a spese effettuate dal consigliere o da terzi. Simile impostazione, mutuata dall'art. 1 co 6 della L.R. n. 32/97 in base al quale *"I negozi giuridici posti comunque in essere dai gruppi nella loro attività fanno capo esclusivamente alla responsabilità del Presidente del gruppo"* - disposizione peraltro volta a regolamentare la responsabilità contabile e amministrativa del capogruppo e non certo quella penale - pone qualche problema di inquadramento in relazione alla fattispecie di peculato in quanto è evidente che, per le spese sostenute da o da terzi, dovrebbero trovare applicazione i principi generali che disciplinano il concorso di persona nel reato, con conseguente onere di prova, a carico dell'accusa, della piena consapevolezza da parte del capogruppo che le specifiche spese da altri sostenute erano state destinate al soddisfacimento di scopi personali e, conseguentemente, della mendacità della propria attestazione volta a riferire il corrispondente importo alle esigenze di funzionamento del gruppo. Si deve al riguardo rilevare che, in relazione a singole voci di spesa di trasporto e ristorazione di modestissima entità, come quelle di cui tratta la vicenda processuale che ci occupa, tali da non suscitare di per sé particolare sospetto, si tratterebbe il più delle volte di una *probatto* quasi diabolica; nondimeno l'opzione compiuta dal pubblico ministero di contestare queste spese al capogruppo al capo A) e al consigliere al capo B) e non ad entrambi in concorso, non si potrebbe mai trarre nell'elusione di tale onere per quanto riguarda la posizione di

Sotto altro profilo si osserva che l'attribuzione della qualità di pubblico ufficiale anche al consigliere e non solo al capogruppo rappresenta un passaggio giuridico non incontrovertito: nelle molteplici decisioni dei giudici di merito che si sono occupati di recente di casi analoghi è pacificamente riconosciuta la qualifica di pubblico ufficiale anche ai consiglieri; le pronunce dei giudici di legittimità sinora consultabili

nelle banche dati riguardano esclusivamente capigruppo e non forniscono alcuna indicazione sulla possibilità di attribuire tale qualifica anche ai consiglieri. Nella nostra esposizione eludremo questo profilo, al pari di altre raffinate questioni giuridiche che evoca la materia in esame, nel convincimento che sia esaustivo per motivare la decisione assolutoria assunta soffermarci su alcuni punti essenziali quali:

- l'individuazione delle finalità dei contributi ai gruppi in base alla legge regionale n. 32/97 secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, nel senso di quanto stabilito dalla giurisprudenza di legittimità, che si pone in decisivo contrasto con gran parte dei parametri sottesi all'analisi documentale compiuta dalla polizia giudiziaria per definire illegittime o ingiustificate singole voci di spesa.
- l'assoluta mancanza di prova che gli imputati abbiano fatto impiego di danaro pubblico per scopi personali o espressamente vietati dalla legge regionale.

L'ipotesi di peculato formulata in relazione all'utilizzo dei contributi destinati ai gruppi costituiti nell'ambito delle assemblee regionali ha costituito in tempi recenti terreno fertile per l'elaborazione della giurisprudenza di merito, che non di rado è giunta a conclusioni contrastanti pur a fronte di condotte del tutto analoghe.

In un contesto sociale comotato per un verso da una grave crisi economica che impone un diffuso richiamo volto ad avversare ogni forma di spreco del danaro pubblico e per altro verso da una crescente disaffezione verso la politica - fatto che, inevitabilmente, mina il prestigio di chi vi si dedica - si sono moltiplicate indagini volte a verificare, con la puntigliosità propria di un accertamento fiscale, eventuali illeciti commessi da chi ricopre cariche elettive anche in relazione alle contribuzioni erogate ai gruppi secondo le normative proprie di ciascuna regione. All'origine del proliferare di queste indagini vi è in realtà un fatto evolutivo, del tutto dissimile da molti altri e sfioramento da quello al nostro esame, che ha costituito occasione di un'importante pronuncia della Cassazione in sede cautelare. Ci riferiamo alla nota sentenza della Sezione 6 n. 49976 ud. 3.12.2012, dep. 28.12.12 imputato Fiorito, con cui la S.C. ha definitivamente stabilito che il presidente del gruppo consiliare è un pubblico ufficiale e che integra il delitto di peculato qualora si appropri per interesse personale di contribuzioni provenienti dal bilancio regionale per il funzionamento del gruppo. Il caso concreto sotteso a questa pronuncia, sulla base degli elementi di gravità indiziaria al momento disponibili, non lasciava adito a dubbio alcuno sulle movimentazioni illecite di danaro compiute dall'indagato: costui infatti, titolare in qualità di



capogruppo di due conti correnti sui quali erano confluite a titolo di contributi regionali somme particolarmente ingenti -in ragione dei molti eletti in seno al gruppo, il cui numero costituisce un parametro per stabilire l'entità dell'erogazione - aveva provveduto ad effettuare numerosi bonifici per convogliare la maggior parte di tali somme su conti esteri a lui intestati. Si era inoltre reso artefice di una movimentazione incontrollata sulle restanti somme depositate in uno dei conti correnti, effettuando ripetuti prelievi in contante e assegni nonché spese personali per acquisti di merce di varia natura, sino a depauperare in questo modo le risorse destinato al gruppo per una cifra di oltre 700.00 euro in un biennio. In breve: a fronte di simile condotta, peraltro non contestata in punto di fatto, l'unica argomentazione svolta dai difensori nel ricorso cautelare è stata imperniata sulla qualificazione giuridica delle condotte distrattive accertate, prospettate come appropriazione indebita eventualmente aggravata ai sensi dell'art. 61 n. 11 c.p., reato per cui non è consentita, *quoad poenam*, l'adozione di misura cautelare; tesi completamente destituita di ogni fondamento, ad avviso dei giudici di legittimità, che hanno confermato la corretta qualificazione giuridica a titolo di peculato continuato operata dagli inquisiti e dal giudice per le indagini preliminari.

Rispetto alla linearità criminale del caso concreto preso in esame nella sentenza Fiorito, le risultanze da vagliare in questa sede si collocano a distanza siderale, in quanto dalle indagini non è mai emerso che gli imputati abbiano fatto confluire nel proprio patrimonio personale somme provenienti da contributi pubblici o ne abbiano fatto un impiego altrimenti spregiudicato e anormale rispetto alla finalità istituzionale normativamente prevista. Come vedremo di qui a poco, benché le varie indagini sviluppatesi sul territorio nazionale sui gruppi costituiti nell'ambito delle assemblee regionali abbiano spesso assunto nelle cronache la suggestiva denominazione di "*Spese pazze in Regione*", le spese delle quali ci dobbiamo occupare, per quanto riguarda gli eletti del Movimento 5 Stelle, sono del tutto ordinarie e scovre di qualsivoglia stravaganza; si tratta infatti di spese di ristorazione, tutte documentate e di importi tali, in ragione del numero di coperti, da escludere qualsiasi sospetto di convivialità luculliana; spese relative a buoni pasto per i collaboratori; spese di trasporto; spese, peraltro alquanto modeste, di affitto di sale per convegni ecc. Le uniche due voci di spesa che spiccano per il maggior importo complessivo corrispondono una a un errore nella formulazione accusatoria, di cui il PM ha dato atto nella requisitoria, l'altra alla voce consulenze.

Nel capo d'imputazione che riguarda ..... gli è addebitata un'elargizione di bon € 24.674,40 in favore del Movimento 5 Stelle per la campagna elettorale 2011. Se effettivamente l'imputato avesse distratto questa somma dai contributi regionali per finanziare la propria formazione politica sarebbe incorso in una palese violazione della L.R. n. 32/97, che all'art. 7 pone il divieto di utilizzare tali contributi *"per finanziare organi centrali o periferici di partiti politici, loro articolazioni politico organizzative o altri raggruppamenti interni ai partiti medesimi"*. In tal caso, atteso che troviamo del tutto condivisibile il principio indicato dalla giurisprudenza di legittimità in base al quale devono ricomprendersi nel concetto di "appropriazione" anche le condotte di distrazione consistenti nell'imprimere alla cosa una destinazione diversa da quella consentita dal titolo di possesso o di disponibilità giuridica, si sarebbe dovuta senz'altro affermare la penale responsabilità dell'imputato per il delitto di peculato. Ma ..... non ha tenuto simile condotta: la somma sopra indicata, come si legge nell'informativa finale datata 24.4.2014, proviene dai conti correnti sui quali erano versati gli stipendi del capogruppo e del consigliere FAVIA. In sostanza gli imputati del Movimento 5 Stelle hanno fatto una scelta del tutto analoga a quella compiuta da molti esponenti politici che ricoprono cariche elettive: rinunciare a una quota dei propri emolumenti mensili per sostenere il partito. La particolarità del caso concreto è costituita dalla generosità della quota devoluta, posto che entrambi trattenevano per sé solo 2500 sull'intero stipendio. Si tratta, con ogni evidenza, di una destinazione impressa a danaro entrato nel proprio patrimonio personale, che pertanto oscula completamente dall'ambito di applicazione della fattispecie di peculato, come lo stesso PM ha convenuto in fase di discussione.

Di contro il pubblico ministero ha chiesto la condanna del ..... per le somme, sicuramente provenienti dai contributi regionali, erogate ai propri consulenti o di entrambi gli imputati per il danaro destinato a per finanziare indirettamente il partito, senza ulteriori specificazioni. Nella requisitoria il pubblico ministero ha premesso di ritenere non sia stata provata la loro penale responsabilità per tutte le voci di spesa contestate ed ha espressamente escluso, ad esempio, quelle di ristorazione. Ha prodotto tuttavia una memoria scritta nella quale questo genere di spesa è espressamente menzionato, con richiamo alle valutazioni della Polizia Tributaria in ordine a documenti giustificativi ritenuti contraddittori e quindi, *"secondo valutazione logica, non corrispondenti al vero"*. In breve: al di là dell'espressa menzione delle spese di consulenza, a cui è dedicato un apposito capitolo nell'informativa citata e un punto

specifico nell'articolata imputazione del capo A) a carico di \_\_\_\_\_, non è agevole per il resto comprendere, sulla base della requisitoria orale e della memoria scritta del PM, per quali altre specifiche condotte sia stata chiesta la condanna, in quanto la requisitoria è apparsa delimitare l'ambito di penale rilevanza, escludendone alcuni elementi dell'imputazione formale, mentre la memoria scritta sembra estendere nuovamente l'ambito dell'illecito (nello scritto si cita, ad esempio la partecipazione del \_\_\_\_\_ ad un convegno di veterinari a Rimini) e si stigmatizza la spesa corrispondente come non pertinente alla destinazione dei contributi per il funzionamento del gruppo; subito dopo, nella categoria "*spese per il soddisfacimento personale*", come si è detto, si richiamano spese di ristorazione reputate illegittime ecc.)

Si deve peraltro rilevare che questo margine d'indeterminatezza al termine del giudizio nel definire, da parte del pubblico ministero, quali condotte poste in essere dal capogruppo e dal consigliere abbiano integrato reato e quali no, si pone in simmetria con una singolare sconessione intervenuta in fase di indagini tra le conclusioni assunte dalla polizia giudiziaria sulla base dell'analisi documentale che le era stata demandata e le imputazioni contenute nella richiesta di rinvio a giudizio.

Nell'analisi e corpus informativa finale del 24.4.14 la Polizia Tributaria, pur applicando all'analisi contabile criteri valutativi che a nostro avviso devono essere in gran parte disattesi o avvalendosi di ragionamenti presuntivi comunque inidonei ad appagare l'esigenza di prova certa necessaria in sede penale, giunge alle seguenti conclusioni<sup>1</sup>:

Per l' \_\_\_\_\_ :

"... questa pg. ha individuato atti di spesa per complessivi € 39.222,55, ritenuti privi di requisiti di legittimità e disposti da \_\_\_\_\_ in ragione del proprio ufficio.

Le spese illegittime attribuite al capogruppo sono riepilogate nella seguente tabella:

(OMISSIS)

<sup>1</sup> V. Informativa citata all'757 e ss, p. 101 all'858 e s.

A fronte di questi computi si deve rilevare che mentre a carico di \_\_\_\_\_, nel capo B) di imputazione è contestato il peculato continuato per una somma complessiva leggermente inferiore (precisamente € 7759,86, concernente le sole voci ristoranti, trasporti e hotel), a carico del capogruppo \_\_\_\_\_ nel capo A) è contestato il

peculato continuato per la somma complessiva di ben € 98.198,68, cifra sensibilmente superiore e pari a più del doppio dell' entità delle spese "illegittime" in relazione alle quali la polizia giudiziaria ha ritenuto fondatamente ipotizzabile l'accusa.

La divergenza non è agevolmente spiegabile e appare emblematica delle forti oscillazioni che hanno connotato la costruzione accusatoria durante l'evoluzione del processo.

*Sto rebus stantibus*, posto che in ogni caso le imputazioni formali, per quanto riguarda la posizione del capogruppo, hanno comunque un'estensione assai maggiore rispetto a quelle indicate nello schema contenuto nell' Informativa finale della polizia giudiziaria, riteniamo necessario motivare l'assoluzione con riferimento a tutte le categorie di spesa menzionate nel capo A). Affronteremo l'onere in primo luogo ponendo in luce come i criteri valutativi fatti propri dagli inquirenti in sede di analisi documentale per enucleare le fattispecie illecite siano in gran parte inconferenti rispetto alla normativa di riferimento, anche avuto riguardo all'insegnamento della Suprema Corte sulla natura e le attribuzioni dei gruppi consiliari, ed abbiano comunque delineato un impianto indiziario fondato su dati presuntivi privi di riscontro.

## 2 - Le esigenze di funzionamento dei gruppi consiliari, in particolare in relazione all'esercizio del potere legislativo regionale

Le ipotesi di peculato contestate attongono disposizioni di pagamento a titolo di rimborso spesa riguardo costi che si assumono non contemplati nella normativa regionale di riferimento. In altri termini: le condotte appropriative sarebbero consistite in un utilizzo di tali fondi per finalità diverso da quelle previste ex lege. Sarà quindi essenziale esaminare la normativa regionale all'epoca vigente, ossia lo Statuto della regione Emilia Romagna (L.R. n. 13/2005) e legge regionale n. 32 del 1997, intitolata "*Funzionamento dei gruppi consiliari*". Valutiamo tuttavia in primo luogo necessario, in osservanza del principio di gerarchia delle fonti giuridiche e per la migliore comprensione della materia che ci occupa, richiamare le disposizioni costituzionali che attongono al Consiglio regionale e alla più rilevante delle sue attribuzioni, ossia l'esercizio della potestà legislativa riconosciuta alle Regioni. Riteniamo indispensabile questo passaggio, sia pure in termini meramente ricognitivi, in quanto sia nell'informatica di polizia giudiziaria sia nella memoria scritta depositata dal pubblico ministero l'accusa di peculato si sostanzia nell'ipotesi che gli imputati abbiano richiesto il rimborso di somme provenienti dai contributi pubblici per finalità estraneo al "*funzionamento del gruppo*". Appare quindi essenziale, per vagliare l'accusa, delineare l'ambito di ciò che possa di contro definirsi pertinente alle esigenze di funzionamento del gruppo consiliare. In assenza di fonti che diano nozione diretta dell'*ubi consistam* di tali esigenze, si deve fare riferimento alla fonte più elevata, ossia al dettato costituzionale, nella parte che concerne i Consigli regionali, di cui i gruppi costituiscono organi interni. L'istituzione dei Consigli è prevista dall'art. 121 della Carta Fondamentale, disposizione che ha avuto concreta attuazione, per le regioni a statuto ordinario, dopo il 1970. A tali organi dell'ente territoriale spettano diverse funzioni: di tipo amministrativo con riferimento agli uffici, ai servizi e al personale dell'ente; di controllo sull'operato del Presidente della Giunta regionale e sulla Giunta; d'indagine e di inchiesta su materie di interesse regionale ed anche di indirizzo politico ed amministrativo. Il dettato costituzionale contiene norme che riguardano solo la

funzione eminente del Consiglio regionale, che deve essere individuata, ai sensi dell'art. 121 co 2 Cost., nell'esercizio della potestà legislativa attribuita alla Regione; il secondo comma della medesima norma prevede che il Consiglio, oltre ad esercitare in forma diretta la potestà legislativa in ambito regionale, è altresì titolare del potere di fare proposte di legge alla Camera.

La costituzione di gruppi tra gli appartenenti alla medesima formazione politica eletti nel Consiglio regionale corrisponde quindi in primo luogo all'interesse pubblico di agevolare l'esercizio del potere legislativo, sul modello di quanto avviene riguardo ai gruppi parlamentari espressamente previsti dall'art. 72 co 3 Cost. L'esistenza dei gruppi parlamentari vale a rendere tendenzialmente omogenea la posizione degli eletti durante le fasi preparatorie che scandiscono l'iter legislativo e tendenzialmente uniformi le espressioni di voto, in conformità della linea politica espressa dal partito di appartenenza. In tal modo si realizza uno dei meccanismi primari della democrazia rappresentativa, posto che l'assoluta autonomia del singolo parlamentare - che ai sensi dell'art. 67 Costituzione esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato - trova limite e contemporaneo nella disciplina di partito cui il medesimo è assoggettato all'interno del gruppo.

Non vi è alcun motivo per ritenere che la costituzione dei gruppi all'interno del Consiglio regionale abbia scopo e funzioni diverse, per quanto attiene alla potestà legislativa demandata alla Regione, da quelli propri dei gruppi parlamentari nell'ambito delle Camere. Si deve quindi affermare che l'interesse pubblico sotteso alla loro istituzione deve individuarsi nel contributo da parte di ciascun gruppo alla formazione delle leggi regionali, attività nella quale opera in stretto collegamento sia con il partito di appartenenza, della cui linea politica si rende interprete, sia con la società e i cittadini. Il rapporto tra eletti ed elettori è un tramite imprescindibile di attuazione del metodo democratico, proprio perché solo attraverso i partiti (e i gruppi parlamentari o consiliari che ne sono espressione) i cittadini possono concorrere a determinare la politica nazionale, secondo quanto recita testualmente l'art. 49 Cost. Ne consegue che l'attività dei gruppi o dei suoi singoli componenti non possa intendersi confinata all'interno della sede istituzionale, ma debba necessariamente comprendere attività esterne che fungono da raccordo tra l'organo legislativo e la società e che hanno natura essenzialmente politica. La sede istituzionale costituisce anzi il luogo ove ogni singolo gruppo riversa, in forma d'iniziativa o di partecipazione al dibattito, quanto elaborato

sulla base del confronto dialettico sviluppato nelle più varie sedi e occasioni in cui esplica, in totale autonomia, la propria azione politica.

In breve: per quanto attiene alla funzione legislativa attribuita al Consiglio, i gruppi svolgono compiti di natura essenzialmente politica, pertanto il finanziamento riconosciuto tramite i contributi a carico del bilancio dell'assemblea regionale è in primo luogo finalizzato a garantire siano soddisfatte le esigenze derivanti dall'agire politico dei gruppi. Non può poi sussistere dubbio che la sovvenzione destinata al gruppo sia volta altresì a rendere possibile l'azione politica dei singoli consiglieri che ne fanno parte. Questo lo si desume non soltanto dalla normativa regionale che, come vedremo, assume come parametro per la determinazione dell'entità complessiva dei contributi anche il numero dei consiglieri di ciascun gruppo. L'autonomia del singolo consigliere nello svolgere tutti i compiti propedeutici al corretto esercizio del potere legislativo - quali, ad esempio, intercettare i bisogni dell'elettorato, formulare proposte e verificarne l'apprezzamento, approfondire tematico sotteso alle singole proposte ecc. trova fonte costituzionale nell'art. 122 co 4 a tenore del quale i consiglieri *"...non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni"*.

La lettura delle norme costituzionali, nella parte che disciplina il potere legislativo regionale, vale a delineare le materie inerenti all'agire politico dei gruppi consiliari e dei loro componenti, che la modifica introdotta con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3 ha esteso in modo rilevante.

L'art. 117 Cost, nella formulazione originaria, disciplinava in via esclusiva il potere legislativo esercitato dalla Regione e conteneva un'elencazione tassativa delle materie che potevano esserne oggetto, tutte connotate da una stretta correlazione a interessi di tipo localistico nell'ambito territoriale dell'ente (es. ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali, polizia locale urbana o rurale; fiere e mercati, beneficenza pubblica o assistenza sanitaria ed ospedaliera; musei e biblioteche di enti locali; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale ecc.)

La legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 ha profondamente innovato il sistema e la formulazione attuale dell'art. 117 Cost. riguarda l'esercizio della potestà legislativa sia da parte dello Stato sia da parte delle Regioni. Ne è derivato un notevole ampliamento del potere legislativo attribuito ai Consigli regionali. Invero, mentre in precedenza tale

potere ora limitato a materie di specifica competenza, con riserva di legge statale in tutte le altre, ora il principio risulta rovesciato. L'art. 117 co 4, nella nuova formulazione, stabilisce infatti che "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". L'art. 117 co 2 elenca in modo tassativo le materie rimesse alla legislazione esclusiva dello Stato<sup>2</sup>. L'art. 117 co 3 Cost. indica una serie di materie in cui vige la legislazione concorrente tra Stato e Regioni:

"Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale."

<sup>2</sup> Che sono le seguenti:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezioni del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali



Nella parte terminale del comma 3 è prescritto che nelle materie di legislazione concorrente la determinazione dei principi fondamentali è comunque riservata alla legislazione dello Stato.

La legge di riforma costituzionale, oltre a investire le Regioni di un potere legislativo che trova limite solo in relazione a determinate materie, attraverso il meccanismo di legislazione concorrente fra Stato e Regioni ha quindi esteso la competenza dei Consigli regionali finalizzata all'esercizio di tale potere anche ai fuori dell'ambito territoriale governato dall'ente. Basti considerare la materia dei rapporti internazionali o con l'Unione europea delle Regioni, al commercio con l'estero o alla ricerca scientifica e tecnologia a sostegno dell'innovazione dei settori produttivi: tutte materie di legislazione concorrente.

Riteniamo che la lettura delle disposizioni richiamate sia sufficiente per illustrare la molteplicità dei settori d'intervento demandati all'esercizio della potestà legislativa riconosciuta ai Consigli regionali e, conseguentemente, delle materie in ordine alle quali i gruppi possono esercitare la loro azione politica di indispensabile raccordo tra l'organo istituzionale o le istanze che provengono dai cittadini o dai corpi intermedi che ne abbiano la rappresentanza in forma associativa (per categorie professionali o per orientamento culturale o perché centri di aggregazione relativi ad ogni altro ambito in cui si esprime la personalità dei singoli, per mutare il nobile linguaggio costituzionale, secondo quanto dispone l'art. 2 in tema di diritti inviolabili dell'uomo che la Repubblica riconosca e garantisce).

La questione afferente l'agire politico dei gruppi e dei loro componenti costituisce un punto nodale di questo processo, dato che ad alcune formulazioni accusatorie è sottesa una contrapposizione del tutto arbitraria tra funzioni istituzionali *stricto sensu*, intese, proprie del gruppo nella sua entità unitaria, e l'agire politico dei componenti del gruppo. Lungi dal considerare l'agire politico dei consiglieri tramite indispensabile per l'esercizio della funzione istituzionale del gruppo, si è introdotto un distinguo in base al quale si sono ritenute illecite, perché valutate estranee alle esigenze di funzionamento del gruppo o rispondenti a un interesse esclusivamente personale, attività che, al contrario, costituiscono tipica espressione della funzione di raccordo politico tra eletti e corpo sociale a cui abbiamo fatto riferimento.

Pensiamo che un esempio valga a chiarire l'assunto: nell'impostazione accusatoria, uno dei criteri in base ai quali è stato ritenuto illecito il rimborso di determinate voci di spesa è consistito in una valutazione apodittica di estraneità ai fini istituzionali di comportamenti individuali posti in essere dall'uno o dall'altro imputato. Valga per tutti un esempio: a ..... laureato in Veterinaria, si contesta l'aver chiesto il rimborso delle spese di partecipazione a un convegno di veterinari svoltosi a Rimini. Pare di comprendere che l'elemento qualificante sul piano indiziario sia costituito dalla specialità conseguita dall'imputato al termine degli studi universitari, da cui si vuole desumere si sia recato a Rimini per promuovere se stesso in un consesso di colleghi. Anche a voler trascurare la singolarità del ragionamento probatorio, ciò che preme mettere in evidenza è l'erroneo concetto del fine istituzionale sotteso a simile prospettiva. .... era componente di ben sei commissioni consiliari, tra le quali: la Commissione Politiche economiche, la Commissione Territorio, Ambiente, Mobilità e la Commissione Politiche per la salute e Politiche sociali. Si deve ritenere che i compiti istituzionali dell'imputato, come componente del gruppo, non fossero limitati a seguire le sedute di tali commissioni o le sedute consiliari ma, necessariamente, estese a prendere contatto con tutti i corpi intermedi (associazioni e ordini professionali, imprenditori, rappresentanti sindacali ecc.) portatori di interessi rientranti nell'ambito di competenza di tali commissioni o ciò al fine di acquisire elementi di conoscenza sulle realtà di sottoro, divulgare le iniziative assunte dal proprio gruppo, rendere noto e motivare il dissenso rispetto a iniziative assunte da altre formazioni politiche ecc. In altri termini: svolgere quel genere di attività politica, a stretto contatto con le realtà del territorio, che rappresenta un dovere fondamentale per chi ricopre cariche elettive e il cui mancato esercizio renderebbe le istituzioni democratiche solo un simulacro.

Concludiamo questa parte espositiva, necessariamente sintetica rispetto all'estrema rilevanza di temi cui si è solo accennato, evidenziando come la fonte normativa primaria dalla quale desumere in cosa consistano le esigenze di funzionamento dei gruppi consiliari deve essere individuata in primo luogo nelle norme costituzionali che attengono all'esercizio della potestà legislativa regionale. La natura stessa e l'ampiezza di tale potere comporta necessariamente che le esigenze strumentali al suo esercizio comprendano l'agire politico autonomo dei gruppi e dei loro componenti, che

costituiscono la primaria finalità della contribuzione posta a carico delle assemblee regionali.

Vedremo di qui a breve come la stessa normativa regionale ribadisca tale vincolo di destinazione e come la giurisprudenza di legittimità abbia respinto interpretazioni restrittive, ispirate alla pretesa contrapposizione tra fini istituzionali o attività politica dei gruppi, come del tutto inconferenti rispetto ai compiti di pubblico interesse che i gruppi sono chiamati a svolgere.

### 3 - La normativa regionale di riferimento.

La costituzione dei gruppi consiglieri è prescritta dall'art. 36 dello Statuto della regione Emilia-Romagna (L.R. n. 13/2005) che dispone:

*Art. 36*

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

La legge regionale n. 1997/32 è specificamente dedicata al funzionamento dei gruppi consiliari.

L'art. 1 fissa i *principi generali* :

1. I consiglieri regionali si costituiscono in gruppi, secondo le disposizioni dello Statuto e le modalità stabilite dal Regolamento Interno del Consiglio.
2. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio accerta e dichiara l'avvenuta costituzione e la consistenza numerica di ogni gruppo consiliare.
3. Ogni gruppo consiliare può adottare un regolamento per il proprio

funzionamento. Il regolamento è comunicato all'Ufficio di Presidenza, che ne prende atto. Ogni eventuale regolamentazione riguardante il gruppo misto è predisposta e adottata dall'ufficio di Presidenza.

4. Il Consiglio regionale, attraverso ufficio di Presidenza, assicura ai gruppi consiliari, e per loro tramite ai consiglieri, nei modi e nei limiti previsti dallo Statuto e dalla presente legge, la disponibilità del personale e dei mezzi necessari all'assolvimento delle loro funzioni.

5. Il Consiglio regionale, con le modalità e gli effetti previsti dalla presente legge, svolge controlli sulla gestione dei contributi in denaro erogati ai gruppi ai sensi degli articoli 3 e 4, comma 5, con oneri a carico del bilancio del Consiglio regionale. I controlli mirano esclusivamente a verificare che i contributi assegnati ai gruppi non siano devoluti a fini diversi dal funzionamento e dalla attività istituzionale dei gruppi stessi, secondo le norme dello Statuto, del Regolamento Interno del Consiglio o della presente legge.

6. I negozi giuridici posti comunque in essere dai gruppi nella loro attività fanno capo esclusivamente alla responsabilità del Presidente del gruppo.

7. L'ufficio di Presidenza delibera, oltre al disciplinare di cui all'articolo 2, comma 3, regole applicative della presente legge, e risolve gli eventuali problemi di interpretazione della legge stessa.

La costituzione di gruppi omogenei tra gli eletti del medesimo partito in ambito consiliare costituisce pertanto, ai sensi dell'art. 36 dello Statuto e del primo comma dell'art. 1 della legge in esame, un'articolazione necessaria del Consiglio, di cui rappresentano organi interni di supporto nello svolgimento di tutte le funzioni ai medesimo demandate. Il comma 5 menziona l'onere di controllo gravante sul Consiglio sulla gestione dei contributi in denaro erogati ai gruppi e ne delinea il contenuto, specificando che devono essere mirati *esclusivamente a verificare che i contributi assegnati ai gruppi non siano devoluti a fini diversi dal funzionamento e dalla attività istituzionale dei gruppi stessi secondo le norme dello Statuto, del regolamento del Consiglio e della presente legge.*

L'art. 3, rubricato *Contributi ai gruppi*, nel primo comma stabilisce i parametri ai quali è commisurata l'erogazione dei contributi, che si compongono di una quota fissa per ogni singolo gruppo e di una quota variabile proporzionale alla consistenza numerica del gruppo.

*1- Per le spese di funzionamento e per l'attività complessiva dei gruppi consiliari sono assegnati a ciascun gruppo contributi costituiti da:*

*a) una quota, uguale per ogni gruppo, commisurata alle esigenze di base comuni ad ogni gruppo;*

*b) una quota ragguagliata alla consistenza numerica di ogni gruppo.*

Il terzo comma di questa norma prescrive che i contributi siano determinati con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza.

L'art. 5 disciplina la modalità di *Corrispondenza dei contributi in danaro* stabilendo, tra l'altro: comma 1: "L'Ufficio di Presidenza del Consiglio liquida i contributi spettanti a ciascun gruppo e ne autorizza il pagamento in rate bimestrali anticipate. All'inizio di ogni legislatura, accertata la costituzione e la composizione dei gruppi, l'Ufficio di Presidenza liquida i contributi a decorrere dal giorno successivo a quello delle elezioni per il rinnovo del Consiglio"; comma 3: "I contributi sono riscossi dal Presidente del gruppo, o da altro componente del gruppo a ciò abilitato in base al regolamento del gruppo o ad espressa delega del Presidente (...) I contributi possono essere anche erogati mediante versamento su conto corrente indicato per iscritto dal Presidente del Gruppo..."

In questa sede risultano di fondamentale importanza gli artt. 6 e 7 della legge regionale, che disciplinano, rispettivamente, come debbano essere gestiti tali contributi, *ergo* quale ne sia la finalità e quale uso sia espressamente vietato.

Riportiamo per esteso l'intero testo di tali disposizioni, la cui lettura già consente di dirimere alcune questioni attinenti alla vicenda processuale sottoposta al nostro esame:

#### *Art. 6*

##### *Gestione dei contributi*

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

4.

2. I contributi devono essere utilizzati per il funzionamento e le attività del gruppo consiliari comprese le spese di rappresentanza e le spese relative a manifestazioni e altre attività, cui i consiglieri stessi siano stati incaricati di partecipare dal gruppo medesimo.

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

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

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

#### *Art. 7*

#### *Divieti*

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

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

3. A favore dei partiti politici e degli organi, articolazioni o raggruppamenti di cui al comma 2, i gruppi consiliari possono disporre:

- a) pagamenti a titolo di quote di partecipazione alle spese documentate per iniziative, riunioni o manifestazioni svolte congiuntamente;
- b) rimborsi o canoni per l'uso di locali, mezzi, attrezzature messi a disposizione del gruppo, da parte dei soggetti di cui al comma 1 e 2, in occasione di manifestazioni, riunioni, incontri indetti dal gruppo.

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

La lettura di queste norme fornisce di per sé elementi che inducono a concludere alcune tesi fatte proprie dall'inquirente nella costruzione accusatoria.

In primo luogo si osserva che, anche a tenore della normativa regionale, è del tutto arbitrario sostenere che le esigenze di funzionamento e le attività istituzionali che ai sensi dell'art. 1 della legge in esame costituiscono lo scopo al cui sono vincolati i contributi non comprendano i costi derivanti dall'azione politica svolta dai singoli componenti del gruppo. Invero la garanzia di autonomia riconosciuta dall'art. 6 co 1 per quanto concerne il funzionamento e l'attività dei gruppi non può che riferirsi all'agire politico degli stessi. Sarebbe un grave errore di prospettiva interpretare quest'autonomia come una sorta di privilegio o una clausola indeterminata che potrebbe contenere germi di spreco di pubblico danaro. L'autonomia rappresenta il presupposto irrinunciabile che assicura l'esercizio effettivo del metodo democratico. L'autonomia organizzativa e gestionale dei gruppi integra un aspetto assolutamente rilevante della ragione di pubblico interesse per cui sono costituiti. Si tratta del tema generale, anche di rilevanza costituzionale, al quale già abbiamo dedicato qualche sintetica considerazione. Per intanto è sufficiente osservare che proprio la prescrizione contenuta nel primo comma dell'art. 6 riflette l'impossibilità di tipizzare per singole voci di spesa tutte le variegato forme che possa assumere l'agire degli eletti nel Consiglio regionale per divulgare e affermare l'orientamento politico e programmatico del gruppo di

appartenenza. Invero se l'elaborazione di tematiche da tradurre in iniziative legislative può trovare espressione tipica in manifestazioni propagandistiche o convegni e seminari di studio, appare nondimeno evidente che i molteplici fattori di cambiamento che attraversano la società - tra i quali assumo non secondaria importanza, in questa fase, la diffusa disaffezione alla politica, che impone sforzi innovativi da parte di chiunque cerchi di focalizzare l'attenzione su temi di interesse generale - e gli stessi mutamenti nelle tecniche di comunicazione rendono difficilmente individuabili, in astratto, quali attività siano maggiormente idonee a promuovere la partecipazione dei singoli e dei corpi intermedi affinché concorrano con metodo democratico, per il tramite dei partiti di cui i gruppi consiliari sono espressione in ambito territoriale, alla vita politica del Paese. Riteniamo di conseguenza indebite valutazioni volte a stabilire l'inerenza o meno delle spese alle finalità cui i contributi sono vincolati compiute sulla scorta di categorizzazioni aprioristiche e come fatti arbitrari.

Fatta salva l'autonomia organizzativa e funzionale dei gruppi, il terzo comma dell'art. 6 menziona espressamente alcuni costi a carico dei contributi regionali, che collimano con le voci di spesa più ricorrenti: *"I costi dei trasporti pubblici, la spesa chilometrica per uso di autovetture, i costi correnti di vitto e alloggio"*. Il contenuto letterale della disposizione è di estrema rilevanza per la vicenda processuale in esame, per un duplice ordine di ragioni:

1) in primo luogo perché le voci di spesa menzionate corrispondono alla maggior parte delle contestazioni mosse agli imputati, con la sola eccezione dei rapporti di consulenza, (disciplinati dal successivo comma 4) e della supposta distrazione a favore del M5S. Contestazione, quest'ultima, che tuttavia in punto di fatto in parte coincide con l'errore concernente gli oltre 24.000 euro devoluti da capogruppo e consigliere a carico dei propri stipendi o in parte e con il tema delle consulenze, che si è ipotizzato sovvenzionassero funzionari di partito. Per il resto, data la modestia delle voci di spesa per il noleggio di sala in occasione di singole iniziative, siamo persino incerti di poterle qualificare come spese di rappresentanza - pur espressamente contemplate dal comma 2 dell'art. 6 - in quanto l'esiguità dei costi rivela una marginalità che sembra di per sé escludere sì sia avuto riguardo a esigenze di rappresentanza.

2) in secondo luogo perché è specificamente previsto, sia pure in via del tutto eccezionale, che tutte le spese necessarie per il funzionamento dei gruppi consiliari - quindi le spese correnti di trasporto, vitto e soggiorno ma anche le spese di rappresentanza e le spese relative a manifestazioni e altre attività - possano essere



rimborsate anche qualora non siano documentabili o risulti impossibile produrre la documentazione. In tal caso *"la documentazione stessa è surrogata da un'attestazione motivata del Presidente del gruppo, entro i limiti in cui la spesa stessa risulti congrua e giustificabile in riferimento a parametri obiettivi"*.

Sotto il primo profilo si deve osservare che l'espressa previsione nella norma in esame delle spese correnti di trasporto, pubblico o privato, di vitto o alloggio come costi tipici a carico della sovvenzione induce a confutare quanto sostenuto dal pubblico ministero nel corso della discussione, ossia che lo stipendio dei consiglieri comprenderebbe già una indennità diaria in relazione a queste spese, ragione per cui la richiesta di rimborso si tradurrebbe in una indebita duplicazione. Va osservato che la L.R. 42/1995, come modificata dalla L.R. 3/2002, prevede un compenso complessivo dei consiglieri articolato sostanzialmente in due voci: la prima relativa a un'indennità di funzione mensile, a sua volta variabile a seconda di specifici incarichi ricoperti nelle varie commissioni dell'Assemblea; la seconda relativa a emolumenti corrisposti a titolo di rimborso spese, questi ultimi secondo le modalità che di seguito si riportano (art. 6 L.R. 42/95):

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

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

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

*di un'autovettura di servizio o di un'autovettura a guida libera di proprietà dell'amministrazione regionale".*

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

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

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

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

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

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

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

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

La lettura del dato normativo rende evidente che questi emolumenti sono attribuiti ai consiglieri in stretta correlazione con l'attività istituzionale svolta in occasione delle sedute dell'Assemblea regionale, ovvero in missioni esplicitamente previste e autorizzate dall'organo stesso. Alla lettera a) viene prevista sostanzialmente un'indennità di presenza, ricollegata alla presenza alle sedute, ritenuta comprensiva delle spese da effettuare in occasione di quelle; alla lettera b) il rimborso delle spese di trasporto. Che

tali spese di trasporto riguardino il tragitto tra il luogo di residenza del consigliere e la sede dell'Assemblea regionale, ovvero una diversa sede qualora le riunioni vengano svolte altrove, come specificamente indicato dalla norma, rende palese il nesso funzionale tra tali rimborsi e le attività proprie dell'Assemblea.

È pertanto evidente che lo speso di cui si discute nel presente processo non risultino affatto coperte dalla previsione sopraindicata, in quanto si riferiscono ad attività del tutto diverse, inoranti come si è visto, all'agire politico del gruppo consiliare nelle sue varie articolazioni. Non si è in presenza dunque di nessuna sovrapposizione di rimborsi, indebitamente percepiti dai singoli consiglieri, bensì di un impianto normativo che ha stabilito di utilizzare il denaro pubblico per rimborsare, oltre alle spese ricollegate alla presenza del consigliere nella sede istituzionale, anche quelle poste in essere nella sua attività politica svolta all'interno del gruppo consiliare, attività distinta dalla prima, ma ricollegata alla funzione istituzionale complessivamente intesa.

Il secondo aspetto rilevante della disposizione di cui all'art. 6 co 3 concerne la disciplina dettata, in via del tutto eccezionale, per il caso in cui le spese non siano documentabili. Si tratta di un profilo estraneo, in punto di fatto, alla presente vicenda processuale, dato che il capogruppo I teneva un'attenta documentazione delle spese e, come vedremo, aveva anche provveduto a rendere pubblici su Internet i rendiconti, proprio al fine di dimostrare una gestione oculata del danaro pubblico. Nonostante la possibilità che anche spese non documentate siano legittimamente rimborsate a carico della contribuzione regionale, nei limiti in cui risultino congrue secondo parametri oggettivi, rende evidente che uno dei principali criteri adottati dagli inquirenti nella costruzione accusatoria, ossia ritenere sufficiente a configurare il peculato distrattivo una documentazione incompleta in quanto priva di specificazioni di dettaglio valutate essenziali, non solo introduce un ragionamento presuntivo del tutto inadeguato a costituire di per sé elemento di prova di penale responsabilità ma rappresenta altresì un criterio che contrasta con la normativa regionale. *A fortiori* si deve necessariamente argomentare, infatti, che se anche una spesa non documentata può essere posta a carico della contribuzione pubblica laddove sia motivata la sua strumentalità alle esigenze di funzionamento del gruppo, a maggior ragione non si potrà desumere *ste et simpliciter* l'illegittimità di una spesa solo in base a documenti reputati incompleti, come avvenuto in questo processo, ad esempio perché non sono specificati i nominativi dei commensali presenti ad un pranzo. Si tratta

parallelamente di una specificazione non richiesta *ex lege* e per ovvie ragioni, ossia in considerazione dell'autonomia dell'agire del gruppo e dei suoi componenti, che comporta debbano all'occorrenza essere rispettate anche esigenze di riservatezza, come meglio motiveremo in seguito.

Per quanto infine riguarda i divieti posti dall'art. 7 si deve rivedere, su un piano generale, che la disposizione per un verso inibisce in modo categorico la possibilità che la contribuzione regionale venga devoluta anche solo parzialmente per finanziare il partito di appartenenza nelle sue varie articolazioni, centrali e periferiche o raggruppamenti ad esso interni; per altro verso, nel terzo comma, è espressamente previsto che il gruppo svolga le proprie funzioni anche tramite iniziative, riunioni e manifestazioni svolte congiuntamente con il partito. Per simili casi è dettata una disciplina specifica, in base alla quale è consentito che il gruppo provveda, a favore del partito o dei suoi organi, ponendo i relativi costi a carico della sovvenzione regionale, ai *pagamenti a titolo di quote di partecipazione alle spese documentate per le attività congiunte, nonché ai rimborsi o canoni per l'uso di locali, mezzi, attrezzature* che il partito abbia messo a disposizione del gruppo per incontri indetti dal medesimo.

L'art. 7 co 3 della Legge Regionale si pone quindi in perfetta conformità rispetto a quello che l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha da tempo indicato riguardo la natura giuridica dei gruppi consiliari, *"l'essere cioè essi una sorta di essenziale interfaccia o cerniera fra i consigli regionali e provinciali (e quindi l'organizzazione del pubblico potere) e la società e i cittadini (che, attraverso i partiti politici ed i gruppi, sono rappresentati nei consigli)"* secondo quanto statuito dalla S.C. di Cassazione nella sentenza Treffer che esamineremo di qui a breve.

Al contrario, nella vicenda processuale che ci occupa, l'art. 7 co 3 della Legge Regionale è stato in gran parte disatteso, con il risultato di una sorta di *demonizzazione* delle spese di cui è stato chiesto il rimborso in occasione della partecipazione del capogruppo e del consigliere a iniziative politiche del Movimento 5 Stelle, spese qualificate illoggettive perché ritenute, a torto, non coerenti con il dettato della normativa in esame. In realtà, sulla base delle sintetiche notazioni contenute nell'informativa finale del 24.4.14, si è inclini a ritenere non figurino iniziative congiunte del gruppo e del partito *stricto sensu* intese. Nondimeno alcune voci di spesa, per importi invero assai modesti, sono state comunque stigmatizzate in quanto iscritte alla attività politica

del Movimento 5 Stelle, del quale gli imputati erano sicuramente esponenti di rilievo. Riportiamo le annotazioni cui si fa riferimento: (OMISSIS)

Contrariamente a quanto ritenuto dagli inquirenti, valutiamo che i rimborsi richiesti e ottenuti in queste circostanze non siano affatto in violazione della legge regionale. Per quanto riguarda il rimborso per il viaggio compiuto da [redacted] e [redacted] da Camugnano a Lesignano in occasione dell'incontro pubblico tenutosi in questo Comune il 24.2011 intitolato "Cos'è il Movimento 5 Stelle", il cui volantino pubblicizzava gli interventi di entrambi, data la rilevanza esclusiva assunta da costoro nell'ambito della manifestazione - sebbene dalle indagini non emergano elementi di dettaglio - si è portata ad escludere si trattasse di iniziativa indotta da organi centrali del partito anziché dal gruppo. Sicuramente si è trattato di un'iniziativa di tipo politico, fatto che, per le ragioni più volte illustrate, siamo assolutamente convinti non determini la sussistenza del delitto di peculato per distrazione della relativa spesa. Spesa che, si noti, capogruppo e consigliere hanno voluto limitare al solo costo del viaggio, laddove avrebbe potuto comprendere, del tutto legittimamente, anche il costo di pernottamento.

Per quanto riguarda i rimborsi ottenuti in relazione al giorno 10.5.2011, si tratta per lo più di rimborsi chilometrici motivati da incontri del capogruppo o del consigliere con liste civiche e attivisti presenti in varie località della Romagna. In modo suggestivo, nella informativa si pone in evidenza che quel giorno il leader del Movimento 5 Stelle aveva indetto una manifestazione elettorale a Cesenatico, nell'ambito di un tour elettorale che lo aveva visto impegnato il 6,7 e 10 maggio 2011, alla vigilia delle elezioni amministrative del 15 e 16 maggio 2011, in vari Comuni della Romagna e dell'Emilia. In questo caso non vi è dubbio si tratti di manifestazioni indette dagli organi centrali del Movimento e appare del tutto verosimile che il 10 maggio 2011 [redacted] e [redacted] siano andati a Cesenatico anche per seguire il comizio del loro leader. I rimborsi chilometrici e la relativa documentazione inducono poi a ritenere

che da Cesenatico, insieme o separatamente, si siano recati a Ravenna e Rimini per incontrare attivisti. Ebbene, se la modestia dei rimborsi richiesti (da un massimo di € 53,10 per il percorso di ritorno Rimini-Bologna, ad un minimo di € 15,30 per il percorso Ravenna-Cesenatico) induce di per sé ad escludere che con lo storno di tali somme si sia inteso finanziare fraudolentemente e in violazione di legge il Movimento 5 Stelle, per altro verso appare evidente che gli spostamenti sul territorio di capogruppo e consigliere abbiano avuto motivazione nello svolgimento di attività politica, genere di attività che i componenti di un gruppo regionale sono chiamati a svolgere in assoluta autonomia, indipendentemente dalla coincidenza o meno con scadenze elettorali.

4 - Le esigenze di funzionamento dei gruppi consiliari secondo la giurisprudenza di legittimità.

Come si è detto, il pubblico ministero ha prodotto una rassegna di provvedimenti, archiviazioni così come sentenze di condanna e assoluzione, emessi in tempi recenti dal giudice di merito in *subiecta materia*. Si tratta di approdi contrastanti relativi a casistiche in gran parte analoghe, la cui funzione, nella dialettica processuale, è dimostrare come l'orientamento di estremo rigore fatto proprio dall'inquirente non sia privo di riscontro in talune sentenze di condanna.

Le interpretazioni divergenti sottese a tali decisioni inducono a rivolgere attenzione alle statuizioni della Corte di Cassazione, a cui l'ordinamento attribuisce funzione nomofilattica, nel convincimento che il giudizio penale non possa costituire sede di esercizio di un potere più o meno rigoroso ma, unicamente, sede di applicazione della norma al caso concreto in assoluta conformità ai principi giuridici. Laddove l'interpretazione della legge si discosti da tali principi, privilegiando ad esempio una impostazione sostanzialista o fenomenologica rispetto ai canoni che disciplinano l'onere di formazione della prova o la disciplina del concorso di persone nel reato, a nostro

avviso non si versa nell'ambito del maggiore o minor rigore interpretativo, ma si incorre in un errore di diritto.

Riteniamo che un riferimento sicuro che pone al riparo da valutazioni non conformi al dettato normativo, *in primis* al dettato costituzionale, vada individuato nella sentenza della Sez. VI Penale della Corte di Cassazione n. 33069 del 2003, nota come sentenza Treter, che ha affrontato specificamente il problema di definire limiti e portata del vincolo di destinazione impresso ai contributi pubblici erogati a un gruppo consiliare e, all'esito, ha annullato senza rinvio perché il fatto non sussiste la condanna della Corte d'Appello di Trento, confermativa della sentenza di primo grado emessa a carico dell'imputato, accusato di peculato continuato per essersi appropriato, quale presidente di un gruppo consiliare, di parte dei contributi ottenuti dall'ente impiegandoli per spese afferenti la sua persona o il suo partito. Il caso concreto riguardava il presidente di un gruppo del Consiglio della Provincia autonoma di Trento e Bolzano, quindi in posizione sostanzialmente assimilabile a quello di un capogruppo di un Consiglio regionale. La Suprema Corte ha posto una serie di statuizioni sull'attività istituzionale dei gruppi consiliari che forniscono un valido criterio ermeneutico anche nella vicenda in esame. La sentenza Treter è risalente di oltre un decennio ed è possibile che per tale ragione le sue enunciazioni siano reputate non più consentanee alle esigenze attuali, in contesti ove è sempre più frequente la tendenza a fare ricorso al processo penale anche come strumento di controllo della legalità, laddove altre forme di controllo, contabile e amministrativo, sono valutate di minore efficacia. La prospettiva che riduce la sentenza Treter ad una sorta di testimonianza del passato, è tuttavia assolutamente ingiustificata. Si deve infatti considerare che la sentenza n. 49976 del 2012 della Sez. 6 Penale, nota come sentenza Florito, ha richiamato *in toto* le statuizioni della sentenza Treter quanto ai vincoli di destinazione dei contributi ai gruppi consiliari, sia pure in un contesto argomentativo nel quale è paloso - attesa l'abnormità criminosa della appropriazione di danaro pubblico a proprio vantaggio compiuta dal Florito con le condotte a cui abbiamo fatto sommario riferimento nella parte iniziale della motivazione - che nel caso Florito non venivano in questione i vincoli di destinazione dei contributi stabiliti dalla normativa regionale, violati in modo manifesto, bensì la sola la qualificazione giuridica a titolo di peculato continuato e non già di appropriazione indebita aggravata. In altri termini: la sentenza Florito, inerente a episodi d'inaudita gravità il cui accertamento ha costituito lo spunto per successive indagini sui gruppi consiliari estese a gran parte del territorio nazionale, ha richiamato e riaffermato i

principi della sentenza Tretter quanto alla definizione delle condotte penalmente rilevanti nella materia che ci occupa. Si legge infatti nella sentenza Fiorito:

*"La sentenza Tretter (...) si pone il problema di definire limiti e portata del vincolo di destinazione impresso ai contributi erogati dall'ente Provincia al gruppo consiliare. Limiti in relazione ai quali divenga possibile tracciare con criteri di massima approssimazione, compatibili con il principio di determinatezza delle condotte penalmente rilevanti, la pertinenzialità dell'avvenuto impiego (spesa) da parte del gruppo (e per esso del suo presidente) dei contributi provinciali agli scopi e obiettivi che di essi contributi costituiscono causa. Avuto riguardo all'ampiezza della nozione dei "compiti" del gruppo consiliare utilizzata dal regolamento del Consiglio provinciale per vincolare l'erogazione contributiva allo svolgimento di detti compiti, la sentenza Tretter ha rimarcato come siffatta nozione impedisse di considerare le spese fatte dal presidente del gruppo consiliare per attività di propaganda e per altre iniziative politiche di partito (tutte opportunamente documentate dall'imputato) avulse e per ciò stesso elusive del vincolo di destinazione dei supporti finanziari della Provincia, dalla attuazione dei compiti e delle funzioni del proprio gruppo consiliare"*

Il passaggio motivazionale citato rende evidente che i Giudici della Suprema Corte ritengono tuttora validi i principi fissati dalla sentenza Tretter al fine di discernere in quale ambito sia configurabile il delitto di peculato per violazione dei vincoli di destinazione delle sovvenzioni ai gruppi. Riteniamo pertanto sufficiente citare ampi stralci di questa sentenza, che contiene una motivazione costituzionalmente orientata da cui deriva l'assoluta legittimità delle spese effettuate in ragione dell'attività politica del gruppo, perché risulti palese l'attinenza di tali statuizioni al caso sottoposto al nostro esame. Poniamo due sole avvertenze:

- 1) le condotte contestate ai nostri imputati riguardano rimborsi ottenuti per spese assai più ordinarie e quindi meno "sospette", alla stregua dei criteri adottati dagli inquirenti, di quelle contestate all'epoca all'imputato Tretter, il quale oltre a offrire materiale propagandistico al proprio partito e pranzi e rinfreschi in occasione di incontri in campagna elettorale aveva anche offerto oggetti -regalo per elettori di riguardo, sia pure di esiguo valore.
- 2) L'imputato Tretter era presidente di un gruppo della Provincia autonoma di Trento, ragione per cui la normativa di riferimento richiamata in sentenza è costituita dal regolamento interno al Consiglio provinciale che stabiliva che i gruppi " per l'esecuzione dei propri compiti" possono ottenere a carico del bilancio del Consiglio



Provinciale la concessione di un contributo, costituito da una quota fissa per tutti i gruppi e da una quota variabile determinata in misura proporzionale alla loro consistenza numerica. Appare evidente che la finalizzazione della sovvenzione all'esplicazione dei compiti propri del gruppo abbia significato del tutto identico al vincolo costituito dalle esigenze di funzionamento del gruppo contemplato nella legge n. 32/97 della Regione Emilia Romagna. Peraltro la sentenza, richiamando la giurisprudenza della Corte Costituzionale, assimila i compiti dei consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano e i compiti dei Consigli regionali.

Si legge dunque nella sentenza Tretter:

*" Il carattere ambivalente dei gruppi consiliari (espressione dei partiti - e quindi operanti nella società e collocati nella dimensione delle associazioni private) ma ad un tempo elementi essenziali della struttura e dell'agire delle assemblee politiche - e quindi ubicati anche nell'ambito dell'organizzazione dei pubblici poteri) si riflette inevitabilmente sulla loro configurazione giuridica, tanto che essi sono stati visti da dottrina e giurisprudenza sia come libere associazioni non riconosciute sia come organi dei consigli.*

*A prescindere dalla natura giuridica dei gruppi consiliari (e del presidente di essi, quale soggetto che riceve e gestisce il contributo), sembra a questa Corte indispensabile preventivamente definire se i contributi versati ai gruppi consiliari possano dirsi vincolati nella loro destinazione a determinate finalità o siano, invece, discrezionalmente fruibili, o se, tra le due alternative, possano darsi ipotesi intermedie. Per risolvere il quesito, è indispensabile basarsi, per quanto concerne i gruppi consiliari della Provincia di Trento, sul dato letterale della disposizione che tali contributi prevede, e cioè il punto 5 del regolamento n. 5 del 1981. Tale punto, da un lato, recà la rubrica: "Sovvenzioni per il funzionamento dei gruppi", e, dall'altro, al suo comma 2, testualmente finalizza i contributi in esame alla esplicazione dei "compiti" dei gruppi.*

*Questa disposizione va interpretata, tenendo conto, in primo luogo, del dato lessicale (l'uso del termine "compiti", necessariamente generico e onnicomprensivo, proprio al fine di evitare inammissibili controlli sulla attività politica del gruppo; la omessa desertione della tipologia di detti "compiti") e, in secondo luogo, dell'unico dato certo che l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha maturato in riferimento alla natura giuridica dei gruppi consiliari, l'essere cioè essi una sorta di essenziali interfaccia o cerniera fra i consigli regionali o provinciali (e quindi l'organizzazione dei pubblici*

poteri) e la società e i cittadini (che, attraverso i partiti politici ed i gruppi, sono rappresentati nei consigli). Ne deriva che si impone una accezione assai ampia del "compiti" e della attività propri dei gruppi consiliari, per l'esplicazione dei quali i contributi in esame sono erogati. Più specificamente i compiti espletati dai gruppi non sono soltanto quelli che trovano il loro svolgimento all'interno del Consiglio, contribuendo alla organizzazione ed allo svolgimento dei lavori consiliari, ma, in considerazione di quella che si è vista essere la funzione tipica dei gruppi (e cioè di fare da canale di collegamento fra il consiglio e la società), includono sicuramente anche attività esterne rispetto al Consiglio e che attengono più propriamente al mondo della politica, di cui pure i gruppi fanno parte.

Dalle argomentazioni sopra svolte discende che non può considerarsi la conclusione cui perviene la sentenza impugnata, e cioè che i contributi in esame siano destinati esclusivamente a sostenere "le spese inerenti al funzionamento del gruppo consiliare inteso come articolazione interna del Consiglio e, quindi, come organo di supporto in vista dell'esercizio dei poteri istituzionali di legislazione e amministrazione". Infatti, come si è visto, argomenti ermeneutici di carattere testuale e sistematico depongono chiaramente per una interpretazione assai ampia delle attività inerenti ai compiti dei gruppi, che vengono sovvenzionate con i contributi in esame.

D'altra parte anche l'uso dei termini "contributi" e "sovvenzioni" (e non quello, ad esempio, di "spese") milita chiaramente in tal senso.

Anche l'assenza nella disciplina di prescrizioni che realmente impongano una pubblicità analitica del modo di impiego del contributo conferma la necessità di una interpretazione assai lata dei "compiti" espliciti dal gruppo consiliare, sì da ricomprendervi anche attività esterne al Consiglio, che si riallacciano alla natura essenzialmente politica del gruppo stesso.

D'altra parte la disposizione che detta la disciplina delle sovvenzioni per il funzionamento dei gruppi consiliari deve essere letta alla luce dell'art. 122, comma quarto, della Costituzione e dei principi affermati in proposito dalla giurisprudenza costituzionale (riferibili anche ai consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano), in base ai quali l'immunità prevista da questa norma costituzionale attiene alla particolare natura delle attribuzioni del Consiglio regionale, che costituiscono esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita, risultando in parte disciplinata dalla stessa Costituzione e in parte dalle altre fonti normative cui la prima rinvia. La Corte costituzionale ha, in particolare, chiarito che il nucleo caratterizzante di dette

*attribuzioni, quale definito dall'art. 121, comma secondo, Cost., ricomprende non solo le funzioni legislative e regolamentari, di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione, ma anche quelle di amministrazione attiva, quando siano assegnate all'organo in via diretta ed immediata dalle leggi dello Stato (v. sentenza n. 392 del 1999 e, più recentemente, sentenza n. 292 del 2001). Non si intende con ciò di certo affermare una situazione di generalizzato privilegio per i consiglieri, ma soltanto indicare che, in base al dettato costituzionale, il criterio ermeneutico da privilegiare nella interpretazione di disposizioni quali quella in esame deve sempre essere quello che preservi, al massimo grado, da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo.*

*In definitiva, non soltanto le attività istituzionali dei gruppi all'interno del Consiglio provinciale rientrano tra i compiti per la cui esplicazione sono previsti i contributi in esame. Per essere sovvenzionabili ai sensi del citato regolamento n. 5 del 1981, è sufficiente che si tratti di attività che attengano ai compiti "propri" del gruppo, vale a dire di attività (anche politiche) che siano legate da nesso funzionale con la vita e le esigenze del gruppo. Tra esse sicuramente rientrano non soltanto i costi per materiale propagandistico fornito al partito politico di riferimento o per pranzi o rinfreschi consumati in occasione di incontri in campagna elettorale o per oggetti-regalo per gli elettori di riguardo, ma anche i capi di abbigliamento, per altro di esiguo valore ... che possono essere inquadrati tra le spese di rappresentanza. Si tratta, infatti, di attività che, in considerazione della natura del gruppo consiliare e della sua stretta connessione con il partito di riferimento, non interrompono il nesso funzionale con i compiti del gruppo stesso."*

Alla stregua di questi principi ci rivolgiamo ora alla disamina delle condotte da vagliare in questa sede.

## 5 - Elementi generali dell'impianto accusatorio e aspetti di particolare fragilità della cornice indiziaria .

La costruzione accusatoria si sostanzia in un processo indiziario incentrato, come si è detto, sull'analisi dei documenti giustificativi delle varie voci di spesa per cui è stato autorizzato il rimborso secondo la procedura prevista nella legge regionale. La connotazione indiziaria appare evidente ove si consideri, ad esempio, che per le spese di ristorazione uno dei parametri per valutare la liceità o meno è stata la presenza o meno dell'indicazione specifica del nome del commensale, sebbene si tratti di requisito non espressamente prescritto in alcun dettato normativo o regolamentare; nel caso di omessa indicazione del nome del commensale la polizia giudiziaria ha il più delle volte concluso che tale omessa fosse di per sé sufficiente per ipotizzare il reato, interpretandola come elemento sintomatico di uno scopo personale estraneo ai fini istituzionali. Alcuni passaggi dell'informativa non lasciano adito a dubbi al riguardo. Si legge a pagina 2<sup>3</sup>:

"Le motivazioni per le spese di ristoranti utilizzate da .....  
....., possono essere ricondotte alle seguenti categorie.

- **Pranzo/cena con persone varie non specificate:** si tratta di incontri con tecnici, medici, avvocati, giornalisti, candidati/attivisti del M5S, ecc. In relazione ai quali il capogruppo e il consigliere non forniscono elementi e/o documenti per poter individuare la persona ospite. In mancanza di detti elementi, la spesa potrebbe essere stata sostenuta per chiunque e, conseguentemente, non può essere ricondotta ai fini previsti dalla L.R. n. 32/97"

Il ragionamento sotteso è squisitamente presuntivo: si suppone che il commensale non indicato appartenga alla cerchia persone nei cui confronti l'imputato ha interessi personali, ergo, in mancanza di prova contraria, si deduce l'illiceità della spesa. Ora, sebbene si debba convenire sull'estraneità ai fini della normativa regionale di qualsiasi intrattenimento privato tra eletti e soggetti terzi, nondimeno riteniamo che il metodo presuntivo - che per costante insegnamento della giurisprudenza di legittimità non può fondare di per sé solo il giudizio di

<sup>3</sup> V. Informativa 24/1.14 aff. 758, p. 2

colpevolezza neppure in relazione ai reati tributari - a maggior ragione debba essere respinto in un giudizio penale per peculato. In questa sede, formulata l'ipotesi che un capogruppo o un consigliere regionale abbiano chiesto il rimborso con danaro pubblico per un pranzo consumato con la madre o con la moglie (indicandole come medico, avvocato o giornalista per mera frodolenza) o con professionisti vari ma solo per trattare questioni di esclusivo interesse personale, per l'affermazione di penale responsabilità è comunque indispensabile che l'accusa fornisca prova certa al di là di ogni ragionevole dubbio, in punto di fatto, su tutti gli elementi idonei ad integrare la fattispecie nel caso concreto. L'eventuale genericità del documento giustificativo della spesa, infatti, non può assumere maggiore valenza di un mero spunto investigativo. Peraltro, come si è detto, la stessa legge regionale contempla, sia pure in via eccezionale, che possano essere legittimamente rimborsate anche spese per le quali la documentazione sia addirittura mancante, il che appare coerente con la *ratio* della normativa di riferimento, posto che ciò che rende conforme o meno la spesa ai fini istituzionali è la sua finalità di scopo e non la mera esistenza e regolarità formale del documento.

Escluso pertanto che l'incompletezza del documento giustificativo sia di per sé idonea a configurare il reato, è sotto altro profilo evidente che l'eventuale valore indiziario di tale incompletezza sarà inversamente proporzionale alla natura ordinaria o meno della spesa e alla sua congruità secondo parametri oggettivi. In relazione alle spese di ristorazione di cui qui si discute, quanto più le singole voci di spesa siano contenute e pranzi o cene risultino consumati in prossimità della sede istituzionale o in luoghi ove si siano svolti eventi ascrivibili all'attività pubblica dell'elotto tanto meno sarà possibile attribuire, *de et simpliciter*, valore indiziario a indicazioni più o meno generiche. Nel caso delle spese di ristorazione autorizzate dal capogruppo, il fatto stesso che i prezzi medi di ogni singolo pasto consumato, documentato e rimborsato oscillino tra i 10 e 25 euro per persona e che su 189 contestazioni ben 149 siano relative a consumazioni presso bar, ristoranti e pizzerie situate in zone limitrofe alla sede regionale - cosa che rende del tutto verosimile si trattasse di pause caffè o pause pranzo connesse a impegni istituzionali *stricto sensu* intesi - deve necessariamente essere interpretato come elemento di fatto significativo di particolare frugalità e oculatezza nella spesa del danaro pubblico o contrasta, sul piano logico, con l'ipotesi che in tal modo i c intendessero perseguire indebiti scopi personali. Al contrario, una documentazione incompleta potrebbe assumere maggior valore indiziario in relazione a singole voci spesa di rilevante entità effettuate in circostanze di tempo e luogo tali da non poterle ascrivere neppure a titolo di spesa di

rappresentanza, genere di spesa che la normativa regionale riconosce come pertinente alle esigenze di funzionamento dei gruppi. Ma si tratta di un'ipotesi che esula completamente dalla materia concreta sottoposta al nostro esame, dove anche le contestazioni che concernono l'affitto di sale in occasione di singole iniziative riguardando un numero limitatissimo di spese che oscillano da un minimo di € 25 per una biblioteca a un massimo di € 549 per la sala di un cinema, ragione per cui appare evidente che alla strumentalità logistica non corrisponde alcun requisito estetico di pregio che induca a connotare la spesa sostenuta come spesa di rappresentanza.

Un altro parametro utilizzato dagli inquirenti per delineare il quadro accusatorio è consistito nell'interpretare la finalità della contribuzione pubblica con esclusione di qualsiasi profilo attinente all'attività politica dei componenti. Si legge al riguardo:

- **Pranzo/cena con candidati/consiglieri/attivisti/rappresentanti liste civiche/eventi politici** si tratta di incontri con chiare finalità politico-elettorali legate all'attività del Movimento 5 Stelle, prive di elementi idonei per poterle ricondurre ai fini previsti dalla L.R. n. 32/97

Abbiamo più volte stigmatizzato questa singolare posizione che interpreta come materia estranea alla contribuzione pubblica ogni attività che si sostanzia nell'agire politico dei componenti dei gruppi regionali, posizione che risulta in nitido contrasto non solo con la legislazione regionale ma anche con le ragioni che stanno alla base della costituzione dei gruppi quali articolazioni necessarie del Consiglio, la cui funzione eminentemente è rappresentata dall'esercizio del potere legislativo regionale. Preme ora osservare come gli elementi indiziari in base ai quali si è ritenuto, ad esempio, che le spese sostenute per pagare alcuni consulenti abbiano costituito un tramite fraudolento per devolvere alla formazione politica di appartenenza somme spettanti come contributi al gruppo, presentino aspetti di particolare fragilità sul piano logico, prima ancora che su quello fattuale. Ci riferiamo a condotte per le quali il pubblico ministero ha chiesto la condanna del capogruppo sulla base dell'assunto che i rapporti economici con tali consulenti abbiano consentito di realizzare una specifica finalità distrattiva: in sostanza pagare funzionari di partito con danaro pubblico.

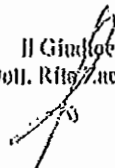
Nell'imputazione, sulla scorta di quanto posto in luce nell'informativa, due sono gli

elementi indicati come qualificanti la condotta illecita: in primo luogo il fatto che alcuni tra i consulenti siano attivisti o addirittura candidati non eletti del Movimento; in secondo luogo il fatto che nessuno di costoro abbia prodotto un elaborato scritto. Si deve considerare a questo riguardo:

- la legge regionale n. 32/97 riconosce espressamente al Presidente del gruppo la facoltà di dare luogo a "rapporti di lavoro subordinato o autonomo, a consulenze o collaborazioni o altri rapporti ritenuti opportuni per il funzionamento del gruppo"

- il ricorso all'apporto di consulenti da parte dei gruppi è evenienza del tutto ordinaria. Per quanto riguarda gli unici due componenti del gruppo MSS, crediamo che la stessa ampiezza dei compiti istituzionali gravanti su \_\_\_\_\_ o \_\_\_\_\_ valga a giustificare la necessità di avvalersi di competenze esterne. Basti considerare che, durante la IX legislatura, il Presidente era membro delle seguenti commissioni consiliari: Bilancio, Affari generali e Istituzionali (I Commissione); Politiche economiche (II Commissione); Territorio, Ambiente; Mobilità (III Commissione); Politiche per la salute e Politiche sociali (IV Commissione), Turismo, Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport (V Commissione), Statuto o Regolamento (VI Commissione) e Parità tra donne e uomini (VII Commissione). Il consigliere PAVIA era Presidente della IV Commissione e membro della II, III, e V Commissione.

- la circostanza che i consulenti siano scelti tra persone che hanno un orientamento politico comune con il gruppo - e, quindi, in ipotesi, eventuali trascorsi di militanza a qualsiasi livello nel partito - lungi dal costituire un'anomalia sospetta risponde ad un'esigenza di funzionalità del rapporto; in quanto garantisce che l'approccio alle singole tematiche avvenga nell'ambito di principi ispiratori condivisi tra chi conferisce l'incarico e chi lo espleta. Ritendiamo che solo in questo modo il consulente possa svolgere in concreto un ruolo di supporto al gruppo; ove al contrario fosse portatore di una concezione politica opposta, questo darebbe luogo a un delatigante e inutile scontro dialettico interno, del tutto contrario al pubblico interesse sotteso alla costituzione dei gruppi come organi del Consiglio. E tale pubblico interesse, pare quasi superfluo aggiungere, costituisce l'unica ragione dei contributi riconosciuti a carico del bilancio regionale. L'omogeneità politica dei gruppi è infatti funzionale all'elaborazione da parte di ciascuno di iniziative e linee programmatiche autonome, in modo che l'apporto complessivo dei gruppi possa riflettere nel consesso assembleare il pluralismo di idee che attraversa il corpo sociale. Pretendere che anche all'interno di ogni gruppo i rapporti di collaborazione siano connotati da pluralismo e non da omogeneità, significa andare



nella direzione contraria rispetto alle esigenze per cui i gruppi sono costituiti, in quanto si tradurrebbe nel rallentamento, se non addirittura nella paralisi, di ogni loro attività.

– quanto alla circostanza che nessuno dei consulenti del MSS abbia prodotto un elaborato scritto, non si può fare a meno di rilevare che la contestazione appare abbastanza stravagante e modulata sulla base di quanto avviene in sede giudiziaria ove, di solito, i consulenti o periti depositano elaborati scritti; peraltro il codice di procedura penale prevede espressamente che persino il perito possa rispondere nell'immediatezza e oralmente ai quesiti che gli sono posti dal giudice. Crediamo davvero di non dover aggiungere altro sull'arbitrarietà di quest'assimilazione tra gli esperti che intervengono nelle procedure in cui si esercita il potere giudiziario e gli esperti di cui si può avvalere un organo cui è attribuito potere legislativo. Sul piano generale, riteniamo vi sia una vasta gamma di attività umane nelle quali si può fare ricorso all'apporto di consulenti retribuiti senza che siano tenuti, in adempimento dei compiti loro demandati, a depositare elaborati o relazioni scritte. E' certo rientri in questa gamma l'attività dei consulenti di chi ricopre cariche elettive e deve occuparsi delle più varie materie nei tempi stretti e talora compulsivi che impone lo svolgimento dell'attività politico-legislativa. Si deve peraltro rilevare che

Il 28 settembre 2015 ha depositato, in allegato a una memoria difensiva, un CD rom nel quale sono riversati numerosissimi file che riproducono lo scambio di missive intrattenuto tramite posta elettronica con i propri consulenti. La lettura anche solo a campione di tali file rende evidente l'assoluta inerenza dei compiti demandati ai consulenti alle attività politiche e istituzionali svolte dal gruppo. Anche a questo riguardo è corretto fare infine riferimento al parametro di congruità della spesa, che emerge *de plano* ove si consideri che, nell'arco temporale di quasi un biennio a cui si riferisce l'imputazione, l'importo complessivo delle consulenze "incriminate", sia pure in base a criteri che devono essere disattesi per le ragioni di cui sopra, è di poco superiore a € 31.000 in relazione a quattro consulenti.

Ulteriore riprova della connessione asfittica delle esigenze di funzionamento dei gruppi consiliari fatta propria dagli inquirenti, da cui deriva un quadro indiziario fondato su presupposti incerti e comunque non condivisibili, si trova a pagina 66 della informativa di polizia giudiziaria più volte citata, ove si legge:

"Dall'esame delle spese per ristoranti è emerso che il capogruppo ed il consigliere si



sono incontrati numerose volte con avvocati o, per meglio precisare, la registrazione della spesa è avvenuta con motivazione "Incontro con avvocato". In relazione a detti incontri, sia il capogruppo [ ] che il consigliere [ ] non hanno mai indicato elementi di dettaglio della spesa. Si rende "addebitabile" al Gruppo assembleare la spesa relativa al pranzo/cena con "avvocati" senza tuttavia fornire indicazioni circa la richiesta di "tutela legale" per cui, presumibilmente è stato fissato l'incontro. In considerazione del fatto che il pasto con dette motivazioni è stato considerato dai consiglieri connesso all'attività di funzionamento del Gruppo, questa pg. ha ipotizzato di trovare nella contabilità del Gruppo anche fatture emesse da avvocati per consulenze/tutela legali. Tuttavia, dall'esame del rendiconto, per tutto il periodo sottoposto ad indagine, non è stata individuata alcuna spesa in tal senso."

Lo stralzo riportato è emblematico ad un tempo del rigore metodologico proprio dell'indagine fiscale applicato alla materia in esame e della totale disattenzione verso le attività che sono chiamati a svolgere i componenti dei gruppi in adempimento del loro mandato. Immaginare che solo un rapporto formale di consulenza o di tutela legale del gruppo giustifichi i contatti tra il consigliere di un organo avente potestà legislativa con esponenti della categoria forense equivale a trascurare completamente tutto quell'indispensabile lavoro preparatorio che precede o accompagna ogni ipotesi d'iniziativa legislativa e che trova necessariamente terreno di sviluppo prevalentemente all'esterno della sede istituzionale. Ci riferiamo al confronto delle idee, alla ricerca di suggerimenti, alla raccolta di elementi su cui fondare valutazioni in ordine a determinati principi ispiratori, alla verifica dei margini di agibilità politica entro i quali mediare tra opposte concezioni o a tutta una serie di attività che possono avere forme o occasioni, anche riservate e non definibili a priori, nelle quali si esprime, in ogni caso, l'autonomia del gruppo. In breve: non ravvisiamo ragione alcuna per individuare elementi di sospetto nella circostanza che i componenti di un'assemblea cui sono conferiti poteri legislativi si rechino a pranzo in compagnia di avvocati, dato che, in linea di principio, la frequentazione di operatori del diritto si pone in rapporto di conformità o non di dissonanza con i fini istituzionali. Sotto altro profilo, per dirimere residue ombre di dubbio, rileviamo che è ben possibile che un avvocato, anche qualora dedichi parte del suo tempo a discutere tematiche di propria competenza con chi rivesta una carica elettiva, possa avere molteplici ragioni per non prendere neppure in considerazione

l'idea di formalizzare tale rapporto come consulenza. Il professionista, ad esempio, potrebbe trovare un impegno del genere non compatibile con la propria attività di legale, o non aderente al proprio orientamento politico, oppure preferire in ogni caso non assumere posizioni di nitido schieramento. Analoghe considerazioni valgono, *mutatis mutandi*, per gli incontri con esponenti di altre categorie professionali, ciascuna delle quali operi in un settore di competenza corrispondente a quello delle molteplici Commissioni di cui facevano parte il capogruppo e il consigliere.

Naturalmente non si può escludere, sul piano astratto, che la frequentazione di un avvocato o di qualsiasi altro esponente della c.d. società civile possa di contro avere luogo per ragioni esclusivamente private, ipotesi in relazione alla quale sarebbe condivisibile configurare l'accusa di peculato per le spese di ristorante rimborsate a carico dei contributi pubblici. Ma tale ipotesi non può portare ad affermazione di penale responsabilità laddove non siano fornita prova specifica e circostanziata della condotta devianta rispetto al fine istituzionale.

Riguardo all'eterogeneità delle categorie professionali dei commonsali del capogruppo , si deve inoltre considerare che l'imputato, nel corso dell'interrogatorio reso all'udienza preliminare, ha spiegato che, dopo il loro insediamento nel Consiglio regionale, era frequente che cittadini si rivolgessero direttamente a lui chiedendo di incontrarlo per segnalare situazioni d'irregolarità o di inefficienza o per denunciare comportamenti ritenuti dagli stessi consurabili nell'amministrazione della cosa pubblica. In altri termini: era divenuto un referente qualificato per tutti coloro che in questo modo davano prova di avere prestato attenzione alla campagna legalitaria e moralizzatrice portata avanti dal M5S e di confidare nella possibilità di un suo intervento per porre rimedio alle storture. : ha asserito di essersi spesso reso disponibile a incontrare questi interlocutori, anche in bar e pizzerie situati nelle vicinanze degli uffici della Regione, cosicché la sede informale potesse metterli a loro agio. La scelta sembra anche una tattica efficace per porre rapidamente termine agli incontri, adducendo impegni improrogabili, qualora il capogruppo avesse la chiara impressione di trovarsi davanti a soggetti inaffidabili. In ogni caso, non sussistono serie ragioni per ritenere questa modalità di rapporto diretto tra chi ricopre cariche elettive o i cittadini estraneo alle esigenze di funzionamento di un gruppo consiliare.

Dobbiamo infine fare cenno a un motivo particolare che determina l'assoluta fragilità

del quadro indiziario concernente l'ipotesi che ..... abbiano voluto lucrare indebitamente sui contributi spettanti al gruppo per farne uso a scopi personali o per finanziare il partito nel quale sono stati eletti.

Si deve rilevare che la politica di trasparenza sulla gestione dei contributi regionali inaugurata da ..... ha preceduto l'indagine e si è posta in sostanziale sintonia con la stessa. Il capogruppo ha infatti provveduto a rendere pubblici su internet i rendiconti delle spese del gruppo consiliare, proprio al fine di dimostrare *coram populo* l'ostroma oculatezza nella gestione del danaro pubblico. Né si può ritenere che questo abbia costituito una mera esercitazione di stile rivolta a elettori e simpatizzanti, in ipotesi più attenti a dati formali che non alla sostanza, sia perché le voci sono sufficientemente dettagliate e quindi chiunque avrebbe potuto controllarne la congruità<sup>4</sup>, sia perché simile gestione scevra da sprechi ha avuto un esito di risparmio complessivo di cui dà atto la stessa polizia giudiziaria nell'informativa finale più volte citata, ove si legge che dal 10 maggio 2010 (data di insediamento) al 31 dicembre 2011 il gruppo ha ottenuto contributi per complessivi € 456.510,28 e ha sostenuto spese per € 315.578,67, accantonando un avanzo di ben € 140.831,61 sul conto corrente intestato al gruppo. In breve: sui fondi vincolati alle sue esigenze di funzionamento, il gruppo ha realizzato un risparmio di poco inferiore a un terzo della contribuzione. Questo dato di per sé vale a stemperare alquanto anche i più labili sospetti che il capogruppo e il consigliere abbiano largheggiato sulle spese per soddisfare scopi personali.

Per quanto riguarda l'ipotesi di peculato distrattivo a favore del M5S, anche a voler trascurare le censure prima argomentate sul metodo di valutazione adottato dagli inquirenti per delineare il quadro accusatorio, si pone in decisivo contrasto logico l'opzione compiuta da ..... e ..... all'indomani del loro insediamento di rinunciare al rimborso elettorale spettante al M5S per il rinnovo del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna nella IX Legislatura. Sono documentati nel fascicolo processuale l'atto di rinuncia sottoscritto da entrambi il 23 luglio 2010 inoltrato al Presidente della Camera dei Deputati o il decreto del Presidente della Camera del 27 luglio 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 29.7.2010, che rende esecutiva la delibera di approvazione dei piani di ripartizione dei rimborsi delle spese elettorali

<sup>4</sup> Come si può riscontrare negli allegati 3 e 4 della memoria depositata nell'interesse di DEPRANCESCHI per l'udienza preliminare dell'8.10.13 che riportano la stampa del file tratti dal link che figuravano su internet

sostenute da tutti i partiti, decreto nel quale si dà atto di tale rinuncia. Pertanto e , in perfetta osservanza della linea politica della formazione di appartenenza, hanno rinunciato a rimborsi elettorali a favore del M5S pari a ben € 193.258,87 per il solo anno 2010, cifra destinata a raggiungere un importo di poco inferiore a 1 milione di euro in relazione alle cinque annualità di durata ordinaria della legislatura.

In astratto non sussiste un'ineconoscibilità assoluta tra un'opzione del genere e l'ipotesi di peculato distrattivo a favore del Movimento attuato tramite i contributi regionali, materia di questo processo. E' chiaro tuttavia che un'ipotesi del genere avrebbe imposto a carico dell'accusa un onere di prova a dire poco impervio e che nel caso in esame è stato del tutto eluso, attesi il mero riferimento ai trascorsi di militanza di alcuni consulenti, fatto del tutto conforme all'interesse pubblico che si esprime nel corretto funzionamento dei gruppi consiliari e alla mancata produzione di elaborati scritti da parte di costoro, fatto del tutto irrilevante.

Non ci soffermiamo sui rimborsi relativi alle spese effettuate dal consigliere ( indicato al capo B), riconducibili nella totalità allo svolgimento di attività politica da parte del medesimo. Per quanto riguarda il capogruppo si deve unicamente rilevare che dalla notevole mole di dati è effettivamente emerso che sono stati rimborsati al gruppo, dall'11.5.2010 al 28.2.2011, complessivamente € 604,56 relativi a passaggi telepass del . . . per i quali in parte il medesimo non aveva diritto, in quanto costi coperti dalla indennità stipendiale (€ 397,5 per la tratta luogo di residenza-sede della Regione) e in parte, per la residua somma di € 207,06 riguardavano spostamenti personali per ragioni estranee al mandato. Non si ha motivo di dubitare che l'imputato abbia detto il vero quando ha affermato di essersi reso conto dell'erroneità di questo rimborso solo dopo aver letto gli atti di indagine, cosa che gli ha consentito di effettuare un immediato versamento sul conto della Regione pari alla somma attribuita al gruppo (v. attestazione di bonifico in data 8.1.15 allegata alla memoria difensiva depositata per l'udienza dell'8.10.15). La natura palesemente colposa di quanto avvenuto, in conseguenza di condotte che non si sa neppure se attribuire al . . . o alla sua segreteria, induce a escludere la penale rilevanza.

P.Q.M.

Visti gli artt. 442, 530 c.p.p.

Assolve

. e'

i dai reati loro ascritti perché il

fatto non sussiste

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

Bologna 28.1.16

Il Giudice  
Dott. Rita Zaccariello

Depositata in cancelleria il **31 MAR. 2016**

Il Funzionario Giudiziario

Dott.ssa. Rossita Posti



