

3

1163

N [redacted] R.G. notizie di reato (stralcio del p.p. 11019/18)

APPLICARE MARCHE  
ARCHIVIO - RILASCIARE COPIE  
DI TORINO  
PROCURA DELLA REPUBBLICA



**PROCURA DELLA REPUBBLICA**  
presso **IL TRIBUNALE di TORINO**

5 MAR 2019

**RICHIESTA DI ARCHIVIAZIONE**  
- artt. 408/411 c.p.p., 125 e 126 D.Lv. 271/89 -

AL GIP - SEDE

I Pubblico Ministeri Dr.ssa [redacted] e dr. [redacted]

Visti gli atti del procedimento penale nei confronti di

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

indagati per i reati di cui agli artt.

**110, 81 cpv. 314 c.p.** in Torino dal giugno 2018 al 2 maggio 2010,  
analiticamente descritti per ogni indagato nel prosieguo della presente richiesta:

**Osserva:**

Le indagini si sono fondate sulla documentazione acquisita dalla Guardia di Finanza in seno ai Gruppi Consiliari della Regione Piemonte, in riferimento all'utilizzo dei fondi derivanti dal contributo della Regione stessa per il funzionamento dei gruppi (art. 4 L. Reg. 12/1972).

In particolare la Guardia di Finanza ha redatto un'annotazione per ogni singolo gruppo consiliare relativamente alla legislatura [REDACTED], esaminando le voci di spesa che sono state rimborsate con i fondi di cui sopra.

Si anticipa fin da ora che solo gli inviti a presentarsi per rendere interrogatorio innanzi ai PM nei mesi di giugno e luglio 2018 hanno interrotto il corso della prescrizione decennale e che, quindi, nei capi d'imputazione provvisori riportati nella presente richiesta, sono presenti solo le spese intervenute entro i dieci anni antecedenti alla data di notifica dell'invito. Di fatto le spese sostenute e rimborsate tra [REDACTED], costituirebbero, anche laddove fossero illecite, appropriazioni per le quali è intervenuta la prescrizione.

Appare utile una ricognizione della normativa regionale che disciplinava la materia, poi modificata nel 2012.

In primo luogo veniva in considerazione la legge regionale 10.11.1972 n°12 "*Funzionamento dei Gruppi consiliari*" che nella sua formulazione originaria disponeva quanto segue:

Art. 1.

Nell'ambito del Consiglio regionale sono costituiti, in conformita' alle norme del regolamento del Consiglio, i Gruppi consiliari.

Agli oneri per il funzionamento dei Gruppi consiliari si provvede in base alle norme della presente legge.

Art. 2.

A ciascuno dei Gruppi consiliari e' assegnata, nell'ambito degli uffici del Consiglio regionale, a carico del bilancio del Consiglio, la disponibilita' di una sede proporzionata alla sua consistenza numerica.

L'Ufficio di Presidenza del Consiglio provvede a dotare le sedi dei Gruppi consiliari delle attrezzature e degli arredi necessari all'esecuzione delle loro funzioni.

#### Art. 3.

Per il funzionamento dei Gruppi consiliari sono previsti, a carico del bilancio del Consiglio, contributi mensili rappresentati:

- a) da una quota fissa di L. 300.000 per ciascun gruppo, indipendentemente dalla sua consistenza numerica;
- b) da una quota variabile ragguagliata a L. 100.000 per ogni Consigliere regionale iscritto al Gruppo.

#### Art. 4.

1. Ogni Gruppo provvede autonomamente in base ad apposito regolamento interno ed a cura dei propri organi direttivi alle spese inerenti il proprio funzionamento.

2. A tal fine ciascun Gruppo consiliare individua le iniziative da porre in essere, e con propri atti interni provvede alla gestione del fondo costituito con i contributi di cui all'art. 3.

3. In particolare sono a carico di detto fondo:

- le spese per l'acquisto di libri e riviste;
- le spese per l'attività svolta dai Gruppi funzionalmente collegate ai lavori del Consiglio e alle iniziative dei Gruppi stessi;
- le spese per eventuali consulenze qualificate o collaborazioni professionali di esperti necessari per lo svolgimento delle funzioni istituzionali dei Gruppi

4. Entro il 31 gennaio di ogni anno i Presidenti dei Gruppi consiliari ed i componenti, in forma singola o associata, del Gruppo Misto presentano all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale una nota riepilogativa circa l'utilizzazione dei fondi loro erogati nell'anno precedente, articolata per categorie e per voci. Analoga nota riepilogativa dovrà essere resa entro dieci giorni dalla data di inizio della legislatura. Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza sono definite le modalità di restituzione del saldo contabile di cassa da utilizzare per la chiusura di eventuali partite debitorie derivanti dalla gestione dei Gruppi nella precedente legislatura. L'Ufficio di Presidenza allega tali notizie alla rendicontazione prevista dall' art. 5 della legge 5 dicembre 1973, n. 853 (Autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario).

(omissis)

La Delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 192/2000 aveva previsto un modello di rendicontazione estremamente scarno ed incentrato sulla mera tripartizione generica delle spese nelle macrocategorie delle spese di funzionamento, delle spese per l'attività istituzionale dei gruppi, e per oneri non ripartibili. Ad essa si accompagnavano gli allegati A) e B). Il B) dedicato alle categorie in Uscita di Cassa, dettagliava maggiormente le tre macrocategorie.

Sebbene l'art. 4 demandasse alla disciplina autonoma del singolo gruppo il concreto impiego dei contributi mensili percepiti, onerandolo di provvedervi a mezzo dei rispettivi organi direttivi e previa l'adozione di un apposito regolamento interno, nessun Gruppo vi ha dato attuazione. Le indagini hanno evidenziato infatti la generalizzata mancata adozione del "regolamento interno".

Con la l.r. 13.10.1972 n°10 venivano invece determinate le indennità spettanti ai consiglieri regionali con riguardo all'indennità di carica in senso stretto (art.1), al rimborso delle spese connesse all'espletamento del mandato (art.2) ed al trattamento di missione comprensivo sia dell'indennità di missione che del rimborso delle spese di viaggio (art.3).

L'esistenza di due normative di pari rango e quasi coeve, evidenzia una netta distinzione tra la disciplina del trattamento economico riservato al singolo consigliere, anche in materia di rimborsi spese – trattamento che ha sempre trovato la propria fondamentale regolamentazione nella l.r. 10/1972 e successive modifiche ed integrazioni – e la normativa in materia di contributi destinati ai gruppi consiliari che ha continuato nel tempo a ruotare intorno al testo della l.r. 12/1972.

Tornando all'esegesi del fondamentale art. 4 si sottolinea come l'elencazione nominativa delle spese contenuta nel terzo comma non è tassativa ma fornisce un importante criterio interpretativo rispetto alla delimitazione delle spese legittimamente rimborsabili a mezzo dei contributi mediante la ripetuta sottolineatura (rispettivamente ai punti quarto e quinto della disposizione richiamata oltre

che al già menzionato punto terzo) della necessaria riconducibilità al gruppo consiliare delle spese di stampa così come delle spese per consulenze e collaborazioni professionali, dovendo in particolare queste ultime essere non solo imputabili ai gruppi ma, in senso ancor più restrittivo, necessarie *“per lo svolgimento delle funzioni istituzionali dei Gruppi”*.

La mancata adozione dei regolamenti interni ha attribuito ai singoli consiglieri ed ancora prima ai presidenti dei Gruppi, un'ampia discrezionalità nell'individuazione delle spese ritenute suscettibili di rimborso. Ciò in quanto è mancato l'atto generale (il regolamento appunto) che avrebbe dovuto fornire indicazioni specifiche e di dettaglio in tale materia e si è trattato d'interpretare concetti vaghi, suscettibili di applicazioni diversificate, come: *“spese inerenti il proprio funzionamento...iniziative da porre in essere... spese per l'attività svolta dai Gruppi funzionalmente collegate ai lavori del Consiglio e alle iniziative dei Gruppi stessi”*

L'Ufficio ha quindi contestato ai singoli consiglieri regionali il reato di peculato, commesso in concorso con il capogruppo (autore proprio del reato in quanto nella diretta disponibilità delle somme erogate dalla Regione) con riferimento alle richieste di rimborso di costi documentati con scontrini o altri documenti giustificativi che, prima facie, o non sembravano potersi riferire a costi funzionali all'attività istituzionale del gruppo consiliare, o apparivano già coperti da altre forme di rimborso.

Nel corso degli interrogatori e delle molteplici memorie difensive, atti le cui deduzioni sono state spesso supportate da pertinente ed ampia documentazione, gli indagati, nei cui confronti si chiede l'archiviazione, hanno offerto delle giustificazioni che, anche in considerazione dell'esito delle ulteriori indagini di p.g. espletate a campione, in parte consentono di ritenere verosimile, se non in più casi addirittura provata, l'effettiva finalità istituzionale delle spese rimborsate ed in parte inducono a concludere per la carenza dell'elemento soggettivo o quanto meno per la inidoneità degli elementi acquisiti ed acquisibili a dimostrarne la sussistenza.

Proprio la mancata definizione di quali fossero le (attività) iniziative istituzionali loro proprie, cui dovevano destinarsi i fondi (come invece prevedeva l'art. 4 comma I e II della legge reg. citata) ha portato l'Accusa ad attenersi a regole di assoluto favore sia per quanto concerne il versante obiettivo del fatto e cioè la valutazione della inerenza dei costi all'attività del gruppo, sia in riferimento all'elemento soggettivo, non potendosi escludere che alcune spese, anche se non ammissibili, fossero state considerate tali dai singoli consiglieri in quanto comunque non relative a bisogni loro personali.

In particolare questo ultimo profilo e cioè la verifica se vi fosse stato da parte dei singoli consiglieri un ribaltamento in capo al fondo del gruppo, anche in pochi casi, di costi che sono propri della vita privata di ciascun individuo, ovvero della sua vita politica latamente intesa, scollegata all'attività istituzionale del gruppo (attività di partito, di promozione della propria figura politica, su tematiche non pertinenti alle competenze regionali e comunque non trattate nell'ambito regionale) è stato dirimente nella valutazione della sussistenza dell'elemento soggettivo<sup>1</sup>.

Dove non vi è traccia di fatti, anche singoli o comunque numericamente ridotti, di utilizzo personale di risorse pubbliche, vi è a parere dell'Ufficio, l'impossibilità di dimostrare la sussistenza di un dolo appropriativo nelle richieste di rimborso di spese anche oggettivamente non ammissibili. Così, per es., la richiesta di rimborso di spese di ristorazione, non in tutti i casi inquadrabili nella spesa di rappresentanza, può non integrare fattispecie di reato, quanto meno sotto il profilo soggettivo, quando sono risultate (o comunque non è stata smentita l'asserzione in tal senso) ricollegabili all'attività svolta dal consigliere in seno al gruppo o alle commissioni consiliari di appartenenza, ovvero quando, non sia emerso un qualche caso di comprovata finalità privatistica (eventualmente anche di natura politica) dell'occasione conviviale. Nei casi di specie le persone soggette ad indagini hanno allegato ed in gran parte documentato la sussistenza di profili di interesse per l'attività del gruppo negli incontri, presso bar o ristoranti, con persone delle quali hanno indicato o

<sup>1</sup> Sul punto si è espresso anche la sentenza della Corte d'Appello di Torino del 24.7.2018 che, pur riformando quasi in toto, in accoglimento dell'appello della Procura, la sentenza assolutoria di primo grado, relativa ai consiglieri 2010-2012, in vari passaggi ha però confermato l'assoluzione ritenendo incerto l'elemento psicologico del reato.

il nome o la qualifica e la funzione, e tali allegazioni non sono state smentite dalle successive indagini, anzi in vari casi sono state confermate.

In relazione alle spese effettuate dai consiglieri a scopi elettorali di singoli o del partito di riferimento, in prossimità di elezioni amministrative (provinciali e regionali, ultima quella delle elezioni regionali del marzo 2010) la corretta qualificazione pare quella dell'illecito finanziamento ai partiti<sup>2</sup> e quindi, per le voci attribuibili a tale reato, essendo già intervenuta estinzione per prescrizione entro il 2 maggio 2016, non si è provveduto ad iscrizione.

Occorre ora cercare di delineare le voci di spesa ammissibili (riconducibili all'ambito di applicazione dell'art. 4 L.R.) e quelle che non lo sono.

Preliminare a tale valutazione è la corretta qualificazione del Gruppo Consiliare. Il chiaro ed ampio riferimento, nella citata previsione normativa, anche alle iniziative dei Gruppi consiliari, distinte dalle attività relative ai lavori del Consiglio in senso stretto intendeva senza dubbio considerare anche la dimensione più latamente "politica" ed extra consiliare dei Gruppi.

E' ormai un dato pacifico in giurisprudenza che i Gruppi consiliari abbiano una doppia natura. Da un lato sono organi o articolazioni interne al Consiglio Regionale ed aventi, quindi un'indubbia natura pubblicistica, ma, dall'altro, devono essere anche intesi come organismi di espressione dei partiti politici di riferimento, e, pertanto, promotori e portatori degli interessi politici dei partiti medesimi in seno all'assemblea, costituendo il raccordo tra la società civile e la stessa Assemblea Consiliare, in cui gli elettori sono rappresentati attraverso i partiti politici e i Gruppi ai quali appartengono gli eletti.

L'esame della giurisprudenza costituzionale, contabile ed anche quella di legittimità espressa in particolare dalla c.d. sentenza Tretter della VI Sezione penale — n. 33069/2003, e da quella successiva (n. 49976/2012 imp. Fiorito e n. 35683/2017), conduce a ritenere che le spese imputabili al Fondo di funzionamento dei Gruppi sono sia quelle strettamente funzionali all'attività istituzionale, ma anche quelle riguardanti l'attività lato sensu politica dei gruppi stessi, con conseguente libertà dei Gruppi di disporre degli stanziamenti per attività connesse anche all'esplicazione del mandato rappresentativo. In particolare, in Cass. N. 33069/2003 si legge che gli stessi sono *"una sorta di essenziale interfaccia o cerniera tra i consigli regionali e la società e i cittadini. Ne deriva che si impone una accezione assai ampia dei compiti e delle attività propri dei gruppi consiliari...Più specificamente i compiti espletati dai Gruppi non sono soltanto quelli che trovano il loro svolgimento all'interno del Consiglio...ma...includono sicuramente anche attività esterne rispetto al Consiglio e che attengono più propriamente al mondo della politica."*

Passando alle singole voci di spesa Cass. 24158-18, relativa ai consiglieri della Valle d'Aosta, rispetto a quelle di rappresentanza, ha ripreso un concetto ormai consolidatosi in giurisprudenza (Cass. 10135/2012; Cass. 16529/20127) ritenendole ammissibili laddove soddisfino il duplice requisito della destinazione alla realizzazione di un fine istituzionale e di rispondere alla funzione rappresentativa esterna dell'ente, in quanto idonee ad *"accrescere il prestigio della sua immagine e la diffusione delle relative attività istituzionali nell'ambito territoriale di operatività"*. Ne ha trattato anche la più risalente sentenza Tretter: *"Tra esse sicuramente rientrano non soltanto i costi per materiale propagandistico fornito al partito politico di riferimento o per pranzi o rinfreschi consumati in occasione di incontri in campagna elettorale o per oggetti-regalo per gli elettori di riguardo, ma anche i capi di abbigliamento, per altro di esiguo valore, di cui al punto 7 del capo di imputazione, che possono essere inquadrati tra le spese di rappresentanza. Si tratta, infatti, di*

<sup>2</sup> Cass., sez. VI n. 24158 ud. 29/03/2018 - deposito del 29/05/2018

Partiti politici - illecito finanziamento - reato di cui all'art. 7 della L. N. 195/74 - utilizzazione di contributi erogati dal consiglio regionale ai gruppi consiliari a scopo di finanziamento dei partiti di riferimento - sussistenza.

In tema di illecito finanziamento dei partiti politici, la Corte di cassazione ha affermato che il reato previsto dall'art. 7, commi 1 e 3, l. 2 maggio 1974, n. 195, è integrato nel caso in cui i contributi erogati dal Consiglio regionale, quale organo della P.A., ai gruppi consiliari siano utilizzati a scopo di finanziamento, diretto o indiretto, dei partiti di riferimento dei gruppi stessi.

*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.*" Vi è da segnalare che il Manuale delle procedure contabili, approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 29.1.2007, all'art. 60 lettera b) include tra le spese di rappresentanza quelle: *"per offerta di consumazioni, pranzi, ed in generale per forme di ospitalità ed atti di cortesia a contenuto e valore prevalentemente simbolico"*.

Nella sentenza del GUP di Torino del 15.1.2015 (p.p. 26182/13) si è esteso l'ambito del concetto di cui sopra, portando a ritenere tali spese illecite quando finalizzate ad aumentare il prestigio non del Gruppo ma del singolo consigliere *"in assenza di collegamenti con la sua attività nell'ambito regionale"*.

Utili indicazioni circa le voci di spesa ammissibili pervengono dalle due sentenze della Corte d'Appello di Torino che hanno deliberato in ordine alle posizioni dei consiglieri della Valle d'Aosta e del Piemonte.

La prima, del 14.2.2017, ha considerate legittime quelle a favore delle testate giornalistiche dei singoli movimenti o partiti (paragrafo 8.5); quelle ricollegabili al funzionamento delle sedi esterne del Gruppo (paragrafo 8.6 e 11.2.14); modiche spese in corrispondenza di festività natalizie per l'acquisto di regali per il personale ed i collaboratori (paragrafo 9.3.1 e 13.2.1); le spese di ristorazione (paragrafo 11.2.2) nei seguenti termini: *"alla luce delle giustificazioni addotte dagli imputati, verosimili ed in parte documentate, queste spese, nel loro complesso, appaiono inerenti il funzionamento del gruppo consiliare, in quanto effettuate in concomitanza con riunioni del Consiglio Regionale, ovvero per confronti su temi d'interesse politico con consulenti o con esponenti di altri gruppi politici o di altre assemblee rappresentative, ovvero ancora nell'ambito di eventi di rilievo politico organizzati dal gruppo od alla cui organizzazione il gruppo ha partecipato"*; le spese per viaggi e trasferte (paragrafo 11.2.3) nei seguenti termini: *"In termini generali appare possibile ascrivere a spese di viaggio come quelle sin qui elencate, in difetto di elementi che consentano di dar loro una natura personale, carattere di leciti oneri di tipo istituzionale, connessi dunque al funzionamento del gruppo, e ciò sia che si trattasse di questioni strettamente inerenti tematiche oggetto di contestuale valutazione in sede consiliare, sia che si trattasse di esigenze di collegamento politico fra il gruppo ed i suoi referenti di partito a livello centrale...quelle grazie alle quali il gruppo si accredita presso gli organi politici nazionali"*; le spese di consulenza se inerenti al funzionamento del Gruppo (paragrafo 11.2.4); le spese per la partecipazione a convegni e manifestazioni (paragrafo 11.2.7).

La seconda, del 24.7.2018, ha indicato dei criteri positivi, specificando: *"Nell'arco di tempo cui si riferiscono le contestazioni, e sulla base della disciplina all'epoca vigente, dovevano pertanto ritenersi addebitabili al fondo di funzionamento, esemplificativamente, le spese per l'acquisto di libri e riviste, quelle per le consulenze o le collaborazioni professionali necessarie per le iniziative legislative o per la valutazione delle proposte legislative in discussione, ovvero per le indagini conoscitive su specifiche problematiche di rilievo politico amministrativo, quelle inerenti alla partecipazione organizzata ed informata ai lavori del Consiglio, ma anche quelle, di tipologia non rigidamente predeterminabile (manifesti, sondaggi, volantaggio, convegni e forum di discussione ecc.) ma necessariamente funzionali al rafforzamento dei legami tra i gruppi e l'elettorato, ad esempio volte a pubblicizzare l'attività del gruppo presso la pubblica opinione, all'organizzazione di eventi per raccogliere l'orientamento degli aderenti e dei simpatizzanti, alla sensibilizzazione o alla mobilitazione dell'elettorato su temi dell'attività legislativa del Gruppo o sulle scelte di natura politica assunte dallo stesso."* In relazione alle spese di rappresentanza ha richiamato l'art. 11 del regolamento di cassa n. 19/2009, ampliandole in considerazione della dimensione latamente politica dei Gruppi; ha ammesso il rimborso delle spese legali se connesse ad atti compiuti od opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni; su eventuali elargizioni (ricariche telefoniche, buoni pasto, rimborsi di carburante) a titolo di rimborso di spese sostenute da volontari, le ha considerate lecite se occasionali, modiche e collegate ad eventi di rilievo per il Gruppo; particolarmente significativo il seguente passaggio della motivazione, perché estendibile a varie posizioni dei presenti indagati: *"Le allegazioni difensive, per quanto del tutto vaghe sulle attività svolte dal gruppo e dai*

beneficiari dei rimborsi, escludono sotto il profilo oggettivo, e comunque sotto il profilo soggettivo, l'addebito di peculato per tutte le categorie di spese plausibilmente riferite alle attività politico istituzionali del gruppo, o destinate a forme di rimborso spese che, per quanto non normate dalla legislazione regionale, costituivano forme di sostegno alle iniziative di propaganda, credibili per tipologia e per importi complessivi. Si intende in particolare far riferimento:

- 1) alla totalità delle spese telefoniche e per fax (di per sé non vietate dalle previsioni di cui all'art. 4 L.R. 12/1972, e per le quali non è dimostrabile l'estraneità del loro impiego ai fini politico istituzionali del gruppo, ivi compresa l'utenza di fatto in uso a Franchino Sara);
- 2) alla totalità delle spese per buoni pasto, per le quali le dichiarazioni dell'imputato della loro destinazione a titolo di rimborso spese ai dipendenti, ai collaboratori ed ai volontari per attività sul territorio ha trovato riscontro nelle dichiarazioni dei testimoni della difesa. Per quanto la materia non fosse espressamente normata, e pur trattandosi per i dipendenti o i collaboratori di vantaggio patrimoniale non previsto dai contratti regionali, la mera irregolarità della prassi di utilizzarli a titolo di rimborso spese non integra di per sé la condotta appropriativa costitutiva del delitto di peculato.
- 3) alle spese per acquisti di carburante specificamente riconducibili, in base ai giustificativi, ai veicoli indicati da Giovine e dai testi della difesa come mezzi a disposizione delle attività del gruppo, a titolo di comodato.
- 4) Alle spese per mezzi di trasporto pubblici, in particolare treni, per tratte infraregionali, in assenza di elementi di smentita della loro finalità di rimborso spese per attività di volontari e collaboratori sul territorio.
- 5) Ad alcuni rimborsi (conteggiati in imputazione nella categoria delle "spese presso bar, ristoranti") di modeste consumazioni espressamente annotati con riferimento nominativo a volontaria non contrattualizzata (Tenz Martina)."

Quanto alle spese di ristorazione non individuale, ha assolto gli imputati quando hanno dimostrato l'elevata frequenza di colloqui con altri personaggi di rilievo politico amministrativo, su tematiche d'interesse territoriale, anche in relazione alla pluralità ed all'importanza delle commissioni d'appartenenza. Di fatto la Corte territoriale ha ampliato la nozione di rappresentanza. Ancora ha giustificato pienamente le spese per ricariche telefoniche.

In relazione alle spese chilometriche, pur ricordando che sono comprese nell'indennità spettante al consigliere, le ha ritenute legittime per tale consigliere ██████ che "fece dei viaggi il suo strumento di lavoro per la diffusione dei suoi messaggi, anche in ambito esterno al Piemonte..con il veicolo attrezzato a sue spese, nonché i rimborsi benzina per i collaboratori che lo assistevano nelle trasferte". Invero più che a spese ammissibili il riferimento della Corte è stato alla sussistenza del dubbio del dolo del reato.

Analogamente ha dato credito alle allegazioni difensive del consigliere ██████ quando ha sostenuto che i rimborsi chilometrici non gli erano sufficienti a ricoprire lunghe distanze.

Legittime le spese per una macchina fotografica da utilizzare in occasione di eventi politici; l'acquisto di magliette con il logo "Regione Piemonte" per sponsorizzare un evento sportivo; la riorganizzazione di un data base; un'indagine sulla reputazione di un consigliere o comunque sondaggi e , più in generale: "iniziative che rientrano, seppur in senso lato, tra le iniziative del gruppo per la visibilità presso la pubblica opinione e per l'individuazione di temi di azione politica rispondenti alle istanze collettive, e non compete all'Autorità Giudiziaria alcun sindacato sul merito delle scelte di allocazione delle risorse del gruppo, nell'ambito delle finalità legislativamente ammesse, né sulla congruità dei corrispettivi pagati".

Necessitano alcune considerazioni in ordine all'obbligo di rendicontazione (alias di giustificazione/documentazione delle spese) ed alla connessa, ma distinta, problematica della prova qualora tale obbligo non sia stato adempiuto. Ciò assume profili di particolare problematicità nel presente p.p. in quanto si tratta di fatti risalenti ad un biennio assai risalente (██████), con conseguenti problemi sia nella ricostruzione dei fatti sia, a livello difensivo, nella individuazione delle possibili spiegazioni delle singole voci di spesa contestate.

La Suprema Corte con la sentenza n. 24158 del 2018 ha ribadito i principi affermati dalla nota decisione della Sez. 6, n. 23066 del 14/05/2009, Provenzano ed altri, Rv. 244061, nella quale si è affermato che integra il delitto di peculato l'utilizzazione di denaro pubblico (il riferimento era a spese riservate dei servizi segreti) quando non si dia una giustificazione certa e puntuale del suo impiego per finalità strettamente corrispondenti alle specifiche attribuzioni e competenze istituzionali del soggetto che ne dispone, tenuto conto delle norme generali della contabilità pubblica, ovvero di quelle specificamente previste dalla legge. Richiamando i principi costituzionali posti a fondamento di tale obbligo la suprema Corte ha affermato: *"La sintesi di tali principi è pertanto che sussiste il generale obbligo di giustificazione della spesa secondo le precipue finalità istituzionali. Questi principi costituzionali e generali non comportano ovviamente l'applicazione di un unico modello di disciplina ed organizzazione della spesa pubblica, ma indicano i parametri che i vari modelli debbono rispettare, pur nelle loro articolazioni rispondenti alla peculiarità del settore in cui prima la spesa è normativamente prevista e poi concretamente interviene."* La stessa decisione ha esaminato, inoltre, la questione della inversione dell'onere della prova e dell'automatismo tra la mancata prova documentale della singola destinazione di spesa e la sussistenza del reato ed osserva che si tratta due temi distinti, uno riguardante l'aspetto sostanziale, l'altro quello probatorio processuale. Sotto il primo aspetto ha affermato che *"la giustificazione causale della singola spesa, intesa come indicazione puntuale e coeva della sua destinazione nell'ambito delle finalità strettamente connesse alle specifiche competenze ed attribuzioni istituzionali dei soggetti che ne possono disporre - e non di un mero generico interesse pubblico che non trovi in quelle specifiche competenze la propria pertinenza - è pertanto vera e propria condizione necessaria per la liceità della spesa stessa. In assenza di tale coeva giustificazione la spesa - che è passaggio della somma di denaro, o della relativa disponibilità giuridica autonoma, dal soggetto che ancora legittimamente possiede in ragione della sua qualità a soggetti terzi, ovvero a se stesso in un contesto estraneo alle specifiche attribuzioni istituzionali che sole legittimano la disponibilità e l'utilizzazione - per sé determina interversione del possesso ed appropriazione, perché realizza un'utilizzazione intrinsecamente illecita.*

*La coeva giustificazione della destinazione - nei sensi e nel contenuto prima chiariti - è quindi onere strutturale proprio della fattispecie, in definitiva imposto appunto dalle precondizioni di liceità dell'utilizzazione del denaro pubblico."*

Sotto il profilo probatorio, la decisione ha considerato che si tratta di un profilo del tutto autonomo e distinto che deve essere affrontato secondo le relative regole processuali.

Si pone nell'alveo delineato Sez. 6, n. 35683 del 01/06/2017 Adamo e altri, che nel richiamare la citata sentenza Provenzano ha avuto cura di precisare che i suoi rilevanti argomenti *" se trovano pieno riscontro nel sistema, con riferimento al generale obbligo di dar conto di ogni spesa, tuttavia non possono implicare, a prescindere dal tipo di concreta disciplina applicabile, che l'obbligo di giustificazione si traduca in una correlata strutturale interversione del possesso, implicante appropriazione. In altre parole l'obbligo di dar conto implica, in mancanza, una responsabilità, ma il significato di tale responsabilità non può essere inteso in senso strutturale in ogni ambito, al di fuori di un meccanismo che valga a conferire alla mancanza di giustificazione un significato peculiare, che possa essere valorizzato anche in sede penale.*

*Ciò significa che in realtà il valore primario dell'obbligo di dar conto è apprezzabile sul piano contabile-amministrativo, in quanto il soggetto chiamato a rispondere di una spesa deve poter dare di essa, secondo il sistema, una sicura giustificazione, la cui mancanza integra un profilo di responsabilità, alla stessa stregua di quanto avviene nei casi in cui sia addossato uno specifico onere probatorio. Ma in ambito penale deve essere provata la concreta appropriazione, cui deve ricollegarsi nella sua materialità l'offensività della condotta, almeno in termini di alterazione del buon andamento della P.A. Ed allora occorre accertare l'effettiva appropriazione, cioè l'illecita interversione, la quale solo sul piano probatorio può essere se del caso surrogata da situazioni altamente significative, come quelle derivanti dalla assoluta mancanza di allegazioni o all'inosservanza di un esistente e specifico obbligo di rendiconto, in presenza del quale la mancanza di giustificazioni finisce di per sé per evocare l'interversione."*

In conformità al ricordato orientamento Cassazione 24158 del 2018 (nello stesso senso Cass 14580/2017 imp. Narduzzi) ha quindi ribadito da un lato - la strutturale necessità della coeva giustificazione della spesa ai fini della sua legittimità e - dall'altro - la non sovrapponibilità di questo tema rispetto a quello distinto della prova della destinazione della spesa. Infine Cassazione 1561 del 2019 ha ribadito che *“la mancanza di coeva giustificazione non integra strutturalmente il reato dei quo, discendendo quest'ultimo pur sempre da una concreta condotta di appropriazione, che va provata dalla parte pubblica”*.<sup>3</sup>

E' evidente che le sentenze più recenti hanno attenuato il rigore dimostrato nella pronuncia del 2009 (c.d. “Provenzano”) e che i principi espressi devono essere applicati considerando le peculiarità dei casi in trattazione.

Quanto alla necessità che l'obbligo di rendicontazione si conformi alla specifica normativa di settore, non si può che richiamare la legge regionale sopra menzionata, sottolineando l'assenza di un preciso obbligo di giustificazione della pertinenza della spesa al funzionamento del Gruppo o, più in generale, ai criteri dettati dall'art. 4 L.R. 12/1972. Al contrario il singolo consigliere era solo tenuto ad allegare ai moduli di rimborso la documentazione fiscale probante l'esistenza della spesa stessa, che però doveva essere riconducibile alle voci indicate dal menzionato art. 4. Era poi il Presidente del Gruppo che entro il 31 gennaio presentava all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale una nota riepilogativa circa l'utilizzazione dei fondi loro erogati nell'anno precedente, articolata per categorie e per voci, che avrebbe dovuto valutare l'attinenza delle spese all'ambito applicativo dell'art. 4 L.R. In assenza del regolamento la genericità delle voci, già prima ampiamente evidenziata, favoriva l'esistenza di una rendicontazione assolutamente generica ed inidonea a provare la liceità (o la illiceità) dell'esborso.

Sotto il profilo probatorio l'assenza di rendicontazione o la sua assoluta genericità assumono rilevanza indiziaria della natura appropriativa della condotta. Da questo punto di vista è assolutamente apprezzabile l'attività difensiva svolta dagli indagati per i quali si chiede l'archiviazione perchè, attraverso il ricorso ad indicazione di persone informate sui fatti e di documentazione di varia natura (articoli di stampa, estratti dei lavori del Consiglio Regionale e delle sue commissioni, locandine, depliant, ecc.) ha colmato, seppur a posteriori, il vuoto di rendicontazione emerso dalla raccolta e ricognizione dei documenti posti a fondamento delle richieste di rimborso.

La valutazione ampiamente positiva si conferma considerando che tale opera ha riguardato spese relative a quasi dieci anni or sono, richiedendo un notevole sforzo ricostruttivo che solo il singolo consigliere poteva effettuare.

Si anticipa fin da ora che proprio l'ampio lasso di tempo intercorso tra l'effettuazione delle spese (anni 2008 – 2010) e le giustificazioni fornite (anni 2018 – 2019), rende verosimile che per una parte di esse non sia possibile reperire supporti documentali o dichiarativi, essendo spiegabile che il singolo consigliere possa non ricordare l'ambito in cui le ha sostenute. Ciò, si chiarisce, solo per quelle spese la cui documentazione fiscale permetta di considerarle ambivalenti e quindi potenzialmente riconducibili a quelle di cui al menzionato art. 4 L.R. Non, invece, per spese chiaramente di natura personale (si pensi ad acquisti di varia natura) o prive di alcuna traccia di giustificazione. A tale conclusione si perviene considerando che comunque i consiglieri non avevano un obbligo di tenuta della documentazione che, tra l'altro, una volta consegnata al Gruppo restava nella disponibilità di questo.

Peraltro anche Cassazione 36718/11 ha affermato che: *“non importa che la giustificazione sia più o meno prossima alla spesa, quanto che essa ci sia e dimostri, in modo trasparente e chiaro, la realizzazione di uno scopo pubblico e non la canalizzazione del denaro ad un fine personale”*.

<sup>3</sup> La Corte d'Appello di Torino, con sentenza su appello della Procura di Aosta, sul punto ha così sostenuto: *“il vincolo di destinazione comporta l'obbligo, da parte del pubblico ufficiale, di giustificare l'impiego del denaro pubblico ricevuto: il fatto è che, per un verso, nel caso di specie tale obbligo era soddisfatto mediante la nota riepilogativa annuale prevista dalla normativa regionale e, per altro verso, che quand'anche si ritenesse tale adempimento elusivo, ciò non consentirebbe di inferire automaticamente la non pertinenza della spesa sotto il profilo penale.... In base a una simile prospettiva non può avere spazio, specie a fronte di una moltitudine di spese articolatesi nell'arco di un intero quadriennio, l'imposizione secondo la quale in difetto di documentate giustificazioni debba ritenersi dimostrata la responsabilità.”*

Le annotazioni della P.G. danno atto di come la documentazione sia stata tenuta in modo corretto ed ordinato da parte di alcuni Gruppi, meno o per nulla da parte di altri.

L'Accusa ritiene comunque che l'aver dimostrato una significativa capacità ricostruttiva delle spese da parte dei consiglieri (il riferimento è, ancora una volta, a quelli della presente richiesta), tale da ricondurne un numero significativo nell'ambito delle spese ammissibili o di quelle dubbie (ambivalenti) per le quali però difetta il dolo, permetta di valutare positivamente anche spese riconducibili alla stessa macro-voce, per le quali non vi è la prova, o l'indizio, della loro legittimità (o, quantomeno, assenza d'illiceità).

Da questo punto di vista inoltre anche un eventuale dibattimento non sarebbe in grado di fornire apporti conoscitivi maggiori rispetto a quelli già presenti negli atti del fascicolo del PM.

Preme sottolineare che a fronte di centinaia di voci sono stati compiuti, quando il contesto della spesa non è stato provato documentalmente (ad esempio dimostrando che cene per migliaia di euro sono state offerte dal consigliere o dal Gruppo in occasione di convegni organizzati dal Gruppo stesso o comunque su tematiche di interesse), riscontri a campione assumendo s.i. da soggetti presenti nelle occasioni in cui le spese sono state sostenute. Nei casi di cui alla presente istanza gli stessi hanno dato esito conforme a quanto sostenuto dall'indagato.

In tali casi il giudizio positivo derivante dall'attività di riscontro o dalla stessa allegazione documentale dell'indagato a sostegno delle proprie ricostruzioni, ha portato a ritenere verosimile che anche le ulteriori giustificazioni fornite, se dettagliate e supportate da riferimenti precisi (luoghi, date, tipologia di incontri, nominativi di soggetti presenti e/o beneficiari delle spese) fossero fondate.

Le considerazioni che precedono sono già state accolte nella sentenza 26182/2013 con la quale il GUP di Torino, all'esito di giudizio abbreviato, ha assolto i consiglieri nei cui confronti il GIP aveva ordinato l'imputazione coattiva, a fronte dell'iniziale richiesta di archiviazione del GIP. A tali considerazioni ed in particolare alle pagine da 13 ss. della motivazione si rinvia, che ha dato rilievo *"all'atteggiamento complessivo mantenuto"* idoneo, nei casi limite e dubbi, a spingere il giudizio verso l'assoluzione.

Così anche la Corte d'Appello con sentenza del 14.2.2017 ha concluso valorizzando gli elementi che inducono alla presente richiesta di archiviazione, così motivando: *"Stanti in primo luogo il fatto che la legge regionale non chiedesse rendiconti documentati; in secondo luogo la mole e la collocazione nel tempo delle spese e in terzo luogo i giustificativi, vaghi e generici ma plausibili, adottati dagli imputati, l'assenza di elementi probatori sulla sorte effettiva di queste uscite impone la conferma, sotto questi medesimi profili, delle assoluzioni pronunciate in primo grado"*.

L'analisi che segue attiene le singole posizioni per le quali l'applicazione dei principi generali prima esposti porta a ritenere congruo chiederne la definizione con archiviazione. Si provvede a riportate i capi d'imputazione provvisori evidenziando in neretto, accanto alla macro voci contestate, le giustificazioni fornite, tramite memorie e/o negli interrogatori, che rendono ammissibili le spese o che portano ad escludere la sussistenza del dolo e le considerazioni di questo Ufficio.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Visti gli artt. 408/411 c.p.p., 125 D. Lv. 271/89

**CHIEDONO**

che il Giudice per le indagini preliminari in sede voglia disporre l'archiviazione del procedimento e ordinare la conseguente restituzione degli atti al proprio ufficio.

Torino, 4.7.2019

**IL PUBBLICO MINISTERO**

[REDACTED]