

## **Spese di rappresentanza sostenute dai consiglieri regionali lombardi: la Corte di Cassazione annulla la sentenza della Corte d'Appello, riaffermando alcuni principi generali in tema di prova e riqualificando il reato**

di **Paolo Vivian**

**Sommario.** **1.** Premessa - **2.** I primi due gradi di giudizio: (i) la mancanza di giustificazione della spesa del pubblico ufficiale, di per sé, è condotta penalmente rilevante (la sentenza "Provenzano"); (ii) la condanna per il reato di peculato - **3.** La Corte di Cassazione: (i) la riqualificazione del fatto nel delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche e l'annullamento della sentenza; (ii) il definitivo superamento della sentenza "Provenzano".

### **1. Premessa.**

Nel processo noto come "rimborsopoli" - che ha coinvolto numerosi consiglieri regionali della Lombardia, accusati di peculato per avere indebitamente richiesto il rimborso di alcune spese di rappresentanza tra il 2008 ed il 2012 - si è pronunciata la Corte di Cassazione, annullando una "doppia conforme" del Tribunale e della Corte d'Appello di Milano e riqualificando il reato in indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316 *ter c.p.*).

La maggior parte dei rimborsi contestati avevano ad oggetto spese di ristorazione, che il singolo consigliere sosteneva utilizzando il proprio denaro e che, successivamente, con la presentazione di uno scontrino fiscale e/o di una ricevuta, venivano rimborsate dal gruppo consiliare di appartenenza (la disponibilità materiale del denaro pubblico era in capo ai Presidenti dei gruppi consiliari).

Si tenga presente che, ai sensi della normativa regionale all'epoca vigente, le spese dei consiglieri regionali rimborsabili erano, in sintesi, quelle sostenute per l'*"espletamento del mandato consiliare"* (L.R. 34/1972) e che, con riferimento alla modalità di documentazione delle stesse, non era espressamente richiesta - diversamente dalle spese sostenute dai membri della Giunta regionale - né l'indicazione delle circostanze che avevano dato luogo alla spesa, né la qualifica delle persone per le quali essa era stata sostenuta.

La prassi degli ultimi quarant'anni era la seguente: ai fini del rimborso, il singolo consigliere si limitava a presentare, al proprio gruppo politico di

appartenenza, uno scontrino fiscale, attestante, nell'ipotesi di spesa di ristorazione, unicamente il numero di coperti e la somma da rimborsare.

Prassi supportata dal fatto che la rendicontazione in forma generica, da un lato, era consentita dalla normativa regionale e, dall'altro, non era ostacolata dagli uffici amministrativi e contabili regionali, che mai posero obiezioni a tale *modus operandi*.

Procedura che rimase in essere fino al 2012, allorquando il Governo Monti, con D.L. 174/2012 (convertito dalla L. 213/2012), invitava le Regioni a prevedere modalità di rendicontazione più stringenti anche con riferimento ai rimborsi delle spese dei consiglieri regionali<sup>1</sup>.

Nel contempo, sempre nel 2012, la Procura della Repubblica di Milano poneva sotto sequestro gli scontrini e le ricevute fiscali relative alle spese già rimborsate ai consiglieri regionali, con riferimento al periodo 2008-2012. Ha avuto così inizio il procedimento penale di cui al presente contributo.

**2. I primi due gradi di giudizio: (i) la mancanza di giustificazione della spesa del pubblico ufficiale, di per sé, è condotta penalmente rilevante (la sentenza "Provenzano"); (ii) la condanna per il reato di peculato.**

All'esito del giudizio di primo grado, la decima sezione del Tribunale di Milano condannava tutti gli imputati per il reato di peculato, non accogliendo le (principali) tesi difensive secondo cui, in primo luogo, non vi era la prova di un utilizzo indebito del denaro e, in secondo luogo (ed in subordine), le condotte contestate erano da riqualificare, al più, nel reato di indebita percezione di erogazioni pubbliche (316 *ter* c.p.).

**(i)** Con riferimento al tema probatorio - dinanzi a scontrini fiscali (per spese di ristorazione) riportanti il numero di coperti e la somma di denaro sostenuta ma non le circostanze che avevano dato luogo alla spesa - le tesi delle parti processuali erano le seguenti: da una parte il pubblico ministero sosteneva che la mancanza di una giustificazione puntuale delle spese, di per sé, rappresentasse un elemento sufficiente a provare l'illiceità delle stesse; dall'altra, le difese degli imputati replicavano che, per dimostrare la sussistenza di qualsivoglia reato, la pubblica accusa avrebbe dovuto provare, in concreto, che le spese rimborsate non rientrassero tra quelle sostenute "*nell'espletamento del mandato consiliare*" e che, pertanto, ci fosse stato un utilizzo distorto del denaro. Prova che, nel caso di specie, mancava, non essendo stata effettuata alcuna indagine su tali spese. In altre parole, secondo le difese, una spesa non poteva essere considerata penalmente rilevante esclusivamente in quanto non dettagliatamente giustificata<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. L.R. n. 3/2013 ("*riduzione dei costi della politica in attuazione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174*").

<sup>2</sup> In questo senso si era espresso, in una vicenda analoga, *Trib. Bologna, sez. G.I.P., 13/11/2015, n. 2192, Giud. Magliaro: "il punto nodale della questione è che, in qualsiasi delle due accezioni si voglia intendere la mancata giustificazione delle spese*

Il Tribunale, tuttavia, facendo propri i principi espressi dalla sentenza "Provenzano"<sup>3</sup>, aderiva alla tesi della pubblica accusa ed affermava che *"in tema di peculato per distrazione delle somme percepite quali contributi dai gruppi consiliari regionali, deve escludersi la legittimità dell'impiego di fondi pubblici in relazione a spese non giustificate o rispetto alle quali siano prodotti scontrini o fatture privi di giustificazione o recanti indicazioni talmente generiche da impedire la verifica della loro riconducibilità all'attività istituzionale, quali scontrini di acquisto di beni, titoli di viaggio o ricevute di consumazioni presso bar e ristoranti senza alcuna menzione dell'identità degli ospiti o dell'occasione. (...) Se, tuttavia, per le spese relative a pranzi, cene o similari, all'atto della presentazione della richiesta di rimborso non è stata indicata la asserita occasione istituzionale, i soggetti presenti e le finalità di rilievo pubblicistico a giustificazione della spesa sostenuta, tali spese non sono distinguibili da quelle sostenute per esigenze personali o comunque estranee alla finalità consiliari. (...) La generica ricevuta di una o più spese per "rinfresco", "colazione" o "pranzo", senza neppure l'indicazione dei beneficiari, non può, pertanto, attestare che l'evento conviviale sia attinente all'attività istituzionale e l'erogazione del rimborso pubblico sia stata effettuata nel*

---

*sostenute, tale omissione non può, di per sé sola, qualificare come illecita la spesa. Va ricordato infatti che, in base alle conclusioni fino a qui raggiunte, l'illiceità della spesa deriva dalla sua mancata funzionalizzazione ad un interesse pubblico, collegato all'attività politica propria del consigliere, attività rispetto alla quale la spesa è effettuata. È allora del tutto evidente che la circostanza di una spiegazione o di una mancata spiegazione della stessa spesa, offerta all'autorità di controllo o all'autorità giudiziaria, è una circostanza che non solo interviene da un punto di vista cronologico successivamente alla spesa, ma anche logicamente del tutto avulsa dalla sua natura e finalità. Sono le caratteristiche della spesa in sé che possono e devono essere valutate per apprezzare la finalità e quindi la liceità o meno della spesa stessa, mentre il non potere, sapere, o volere offrire una spiegazione per quella spesa potrà essere adeguatamente valutato per un apprezzamento in concreto della finalità della spesa, ma non può essere confuso con l'illiceità stessa (...) Pertanto non si può ritenere la sussistenza del delitto di peculato con riferimento alla utilizzazione di danaro pubblico solo per il fatto che non vi sia la giustificazione certa e puntuale del suo impiego".*

Alla stessa conclusione era giunto anche Trib. Torino, sez. III, 7/10/ 2016 (Pres. Bergey): *"la mancata giustificazione della spesa, di per sé, non significa che la spesa stessa sia illecita, dovendosi aver riguardo alla finalità della stessa"*.

<sup>3</sup> Cass., sez. VI, n. 23066/2009: *"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 costituisce invero una vera e propria condizione necessaria per la liceità della spesa stessa, in assenza della quale si determina l'interversione del possesso ed appropriazione, perché si realizza un'utilizzazione intrinsecamente illecita"*.

*rispetto dei limiti entro cui sono ammissibili le spese di rappresentanza"* (Trib. Milano, sez. X, 18/01/2019, n. 581).

In buona sostanza, i giudici milanesi consideravano la condotta dei consiglieri regionali penalmente rilevante poiché la mera presentazione di ricevute, recanti indicazioni generiche, non consentiva di distinguere le spese (lecite) sostenute per l'espletamento del mandato consiliare da quelle (illecite) sostenute per esigenze personali o comunque estranee alla finalità consiliari. La Corte d'Appello, investita della questione, confermava nella sostanza l'impianto motivazionale del Tribunale, aggiungendo che, in ogni caso, nel caso di specie vi erano elementi indiziari - come, ad esempio, l'elevato numero di scontrini portati a rimborso ed il fatto che vi fossero "*spese effettuate in locali non di rappresentanza (pizzerie/trattorie)*" - che rendevano inverosimile che le spese contestate potessero essere ricondotte ad esigenze di rappresentanza (cfr. Corte App. Milano, sez. II, 13/07/2021, n. 5515).

Di talché, secondo i Giudici di secondo grado, sarebbe stato onere della difesa dimostrare che, diversamente, le spese erano compatibili con le finalità pubbliche previste dalla normativa regionale. Onere che, ad avviso della Corte d'Appello, non veniva assolto.

**(ii)** Posta la rilevanza penale del fatto, il Tribunale prima e la Corte d'Appello dopo qualificavano le condotte contestate come peculato (e non come indebita percezione di erogazioni pubbliche), sebbene, come detto in premessa, i consiglieri regionali, per sostenere le spese contestate, avessero utilizzato il proprio denaro ed avessero acquisito la disponibilità materiale del denaro pubblico in un momento successivo alla presunta condotta distrattiva, attraverso il meccanismo del rimborso.

Ad avviso delle difese, ciò che difettava era proprio il presupposto del reato di cui all'art. 314 c.p., vale a dire il possesso o comunque la disponibilità del denaro, che nel caso di specie era in capo ai Presidenti dei gruppi consiliari. Disattendendo le ragioni delle difese, i giudici di merito, pur riconoscendo che la normativa regionale richiamata prevedeva l'attribuzione dei fondi ai Presidenti dei gruppi, ritenevano che, mancando ogni tipo di controllo sostanziale sulla legittimità delle richieste di rimborso, i consiglieri, in concreto, avessero una "disponibilità giuridica" del denaro.

Sul punto, si riporta un passaggio della sentenza di primo grado (confermato in toto dalla Corte d'Appello<sup>4</sup>): "*la nozione di disponibilità comprende, nella*

---

<sup>4</sup> Corte App. Milano, sez. II, 13/07/2021, n. 5515: "*L'erogazione dei rimborsi, in conclusione, avveniva secondo una prassi che aveva finito per fondarsi non tanto su un controllo ab extrinseco bensì, per lo più, sull'assunzione di responsabilità da parte dei consiglieri, espressa attraverso atti dispositivi ad essi direttamente riconducibili, costituiti dalla richiesta rivolta ai funzionari competenti. Questi ultimi, senza svolgere prelieve verifiche, si limitavano a registrare il dato, indi provvedevano alle corrispondenti erogazioni, curando essi stessi l'inclusione delle spese nell'una o nell'altra categoria di spese ammissibili. In tal modo, deve dirsi provata la*

*sua latitudine semantica, una vasta gamma di ipotesi e si riferisce indubitabilmente a tutte quelle situazioni nelle quali, pur non avendo l'agente la materiale disponibilità del bene, ne possa disporre o conseguire la materiale detenzione in virtù della competenza del suo ufficio. La stessa deve intendersi come comprensiva non solo della detenzione materiale della cosa, ma anche della sua disponibilità giuridica, nel senso che il soggetto deve essere in grado, mediante un atto dispositivo di sua competenza e connesso a prassi e consuetudini invalse nell'ufficio, di inserirsi nel maneggio o nella disponibilità del denaro e di conseguire quanto poi costituisca oggetto di appropriazione" (...) "nel caso che ci occupa, per quanto in precedenza evidenziato, la somma di cui il consigliere si appropria è già nella sua disponibilità essendo la cassa del gruppo una sorta di bancomat e non essendo prevista alcuna forma di controllo nel merito, neppure a posteriori, limitandosi le strutture amministrative dei gruppi consiliari ad un controllo meramente estrinseco e formale sulla richiesta del consigliere all'atto dell'erogazione del contributo". Secondo il Tribunale, in definitiva, nella prassi i consiglieri regionali "potevano ottenere il rimborso limitandosi ad autodichiarare di averne diritto"; situazione, questa, idonea a configurare una "disponibilità giuridica" - del denaro pubblico - in capo agli stessi e, di conseguenza, il reato di peculato.*

**3. La Corte di Cassazione (i) la riqualificazione del fatto nel delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche e l'annullamento della sentenza (ii) il definitivo superamento della sentenza "Provenzano".**

Arriviamo al punto centrale del presente contributo, vale a dire alla pronuncia della Corte di Cassazione sulla vicenda in esame.

Una sentenza - va rimarcato fin da subito - particolarmente illuminante, in primo luogo poiché chiarifica (una volta per tutte?) il concetto di disponibilità rilevante ai fini del delitto di peculato e, in secondo luogo, poiché si allontana definitivamente da quelle pronunce che tendono a semplificare la prova del reato<sup>5</sup>.

Ma procediamo con ordine.

**(i)** Avverso la decisione della Corte d'Appello, gli imputati hanno proposto ricorso per cassazione lamentando l'errore nella qualificazione giuridica del fatto.

---

*disponibilità dei fondi da parte dei consiglieri, tale da rendere ipotizzabile il delitto di peculato a carico dei predetti in relazione a condotte di appropriazione e/o distrazione di somme, di cui nei modi indicati essi avevano comunque la mediata disponibilità".*

<sup>5</sup> La decisione assunta dalla Corte è espressione di un orientamento giurisprudenziale formatosi recentemente, cfr. Cass., sez. VI, 40595/2021, con riferimento ad un'ipotesi di peculato contestata ad un consigliere regionale dell'Emilia-Romagna.

Come detto, sia il Tribunale, sia la Corte d'Appello, al fine di giustificare una "disponibilità giuridica" del denaro in capo ai singoli consiglieri, ritenevano risolutiva unicamente l'assenza di controlli sostanziali sulle spese oggetto di rimborso.

Ebbene, tale ragionamento non viene per nulla condiviso dalla Corte.

Secondo i Giudici di legittimità, infatti, il parametro al quale fare riferimento per ritenere integrata la disponibilità (finanche giuridica) del denaro, non può essere la presenza (o meno) di controlli sostanziali sulle richieste di rimborso; ciò che, invece, va verificato, è se il pubblico agente abbia (o meno) un potere, esercitabile in autonomia, di attribuire al denaro una diversa destinazione; in altre parole, secondo la Corte di Cassazione la disponibilità del denaro, nella vicenda in esame, spetta soltanto a colui che possiede un autonomo potere di spesa dei contributi pubblici.

Così si legge nella sentenza: *"ai fini della configurabilità del peculato mediante indebito utilizzo dei fondi per il funzionamento dei gruppi consiliari è necessario che il rapporto tra il consigliere regionale ed il denaro sia connotato da una disponibilità, materiale o giuridica, ma, in ogni caso, diretta del bene. A tal fine, dunque, ciò che rileva è il conferimento di un autonomo potere di "firma" che consenta al pubblico agente di disporre liberamente del denaro"*<sup>6</sup>.

Ciò posto, la Suprema Corte si è chiesta se, nel caso di specie, i singoli consiglieri avessero un autonomo potere di spesa; se, cioè, potessero *"disporre liberamente del denaro"*. La risposta è *tranchant*: se, da un lato, non vi è dubbio alcuno che i Presidenti dei gruppi avessero la disponibilità diretta del denaro (il *"potere di firma"*), dall'altro l'istruttoria dibattimentale ha chiarito che *"né la legge regionale, né la prassi interna a ciascun gruppo consiliare né, infine, i singoli capogruppo hanno conferito ai singoli consiglieri un autonomo e diretto potere di utilizzazione"* dei contributi pubblici.

I singoli consiglieri, infatti, potevano accedere ai fondi pubblici esclusivamente presentando una richiesta di rimborso. *"A ben vedere"* – si legge nella sentenza – *"è proprio lo schema dell'anticipazione di spesa e del rimborso che si pone in antitesi con lo schema della disponibilità – sia pur*

---

<sup>6</sup> Cfr. anche Cass., sez. VI, 40595/2021: *"la disponibilità rilevante ai fini del peculato spetta soltanto a chi ha un potere di firma e non si estende a chi si limita ad inserire nel procedimento dati necessari per giustificare il trasferimento del denaro stesso. Ovvero, per la situazione qui di interesse, non diventa partecipe della disponibilità giuridica colui che inserisce nel procedimento di pagamento la richiesta rispetto alla quale verrà poi disposta l'assegnazione dei fondi. Quanto detto rileva perché corrisponde all'equivoco della decisione impugnata che, si anticipa, pone il momento dell'appropriazione nella richiesta di rimborso, ritenendola manifestazione della disponibilità giuridica dei fondi valorizzando il dato che il soggetto pagatore versava quanto richiesto senza alcun controllo. Va quindi ribadita l'interpretazione letterale dell'art. 314 c.p.: la norma non riguarda qualsiasi forma di appropriazione realizzata dal pubblico ufficiale, ma solo quella che abbia ad oggetto cose che possano definirsi possedute dall'agente"*.



*mediata – del denaro, nella misura in cui il rimborso consiste necessariamente in una richiesta rivolta ad un organo diverso (di norma il Presidente del gruppo) che, evidentemente, è l'unico a poter disporre formalmente del denaro".*

Tale modalità di gestione del denaro porta a ritenere che non si sia in presenza di un accesso diretto, da parte dei consiglieri regionali, ai fondi messi a disposizione del gruppo. Accesso diretto (e quindi disponibilità) che, viceversa, si sarebbe concretizzato, ad esempio, nell'ipotesi in cui il singolo consigliere avesse avuto la facoltà di operare direttamente sul conto corrente del gruppo consiliare, oppure nell'ipotesi in cui i contributi, fin dal conferimento ai gruppi, fossero stati immediatamente distribuiti materialmente tra i consiglieri<sup>7</sup>. Ipotesi, tuttavia, ben differenti rispetto a quella in esame.

Ebbene, alla luce di tali principi, si comprende come, per la Corte di Cassazione, il mancato controllo sulla legittimità delle richieste di rimborso rappresenti un fatto totalmente irrilevante rispetto alla sussistenza o meno della disponibilità o del possesso del denaro in capo ai singoli consiglieri regionali<sup>8</sup>.

Così recita la sentenza in esame: *"Contrariamente a quanto sostenuto dalla sentenza impugnata, dunque, la prassi interna all'ufficio, qualora non consista nel conferimento di un autonomo potere di spesa, ma nel mancato esercizio della funzione di controllo spettante alle singole strutture amministrative sulla richieste di rimborso ovvero nel carattere meramente formale del controllo svolto, non può mai costituire una forma di disponibilità giuridica del denaro".* E si comprende altresì l'errore della sentenza di secondo grado, che è stato quello di considerare *"la prassi interna sui controlli preventivi quale fatto costitutivo della disponibilità giuridica del denaro"*<sup>9</sup>.

A giudizio di chi scrive, la soluzione adottata dai giudici di legittimità è pienamente condivisibile, perché prende le mosse da un'interpretazione letterale dell'art. 314 c.p., secondo cui il possesso o la disponibilità del denaro rappresentano l'antefatto storico (il presupposto) della condotta appropriativa. I Giudici di primo e di secondo grado, considerando dirimente, ai fini del possesso o della disponibilità del denaro, l'assenza di controlli sulle richieste di rimborso, hanno erroneamente basato la sussistenza del presupposto del reato su un fatto cronologicamente successivo alle presunte condotte appropriative.

---

<sup>7</sup> Cfr. Cass., sez. VI, 53331/2017.

<sup>8</sup> Peraltro, a ben vedere, la Corte afferma che, seppure i controlli fossero meramente formali, alcune richieste di rimborso venivano respinte, a dimostrazione che una qualche forma di controllo era attuata.

<sup>9</sup> Cfr., ancora, Cass., sez. VI, 40595/2021, che, in una vicenda simile, ha affermato come un controllo inaccurato sulla legittimità della spesa *"non è elemento che incide sul possesso del denaro"*.

In definitiva, *rebus sic stantibus*, la Corte – contrariamente a quanto sostenuto nei precedenti gradi di giudizio – ha ritenuto che le sole condotte contestate ai Presidenti dei gruppi configurassero il reato di peculato e che, invece, i fatti addebitati ai singoli consiglieri regionali integrassero il delitto, meno grave, di indebita percezione di erogazioni pubbliche (che, come noto, non presuppone il possesso e la disponibilità del denaro).

La sentenza della Corte d'Appello, con riferimento a questi ultimi, è stata pertanto annullata senza rinvio perché i fatti, così riqualificati, *"risultano ampiamente prescritti"*.

Va detto, peraltro, che qualora i fatti fossero stati correttamente qualificati *ad origine*, già i Giudici di secondo grado avrebbero dovuto prendere atto dell'intervenuta prescrizione con riferimento alle posizioni dei singoli consiglieri.

**(ii)** Risolta la questione inerente alla qualificazione giuridica del fatto, la sentenza in esame affronta ed analizza il ragionamento probatorio fatto proprio dai giudici di merito.

Fin da subito, la Suprema Corte prende le distanze dal principio di diritto espresso dalla sentenza "Provenzano" (Cass., sez. VI, n. 23066/2009), secondo cui sarebbe configurabile il delitto di peculato ogniqualvolta non venga fornita una giustificazione certa e puntuale dell'utilizzo dei fondi pubblici. Tale impostazione - si legge nella sentenza - *"è stata superata da questa Corte (...) sulla base di un'attenta applicazione del riparto dell'onere della prova che caratterizza il giudizio penale"*.

Ad avviso della Corte, di fronte a scontrini fiscali "neutri" (nel senso che nulla dicono circa l'impiego del denaro pubblico), *"è la pubblica accusa a dover dimostrare ...che le risorse sono state impiegate per finalità diverse da quelle consentite. Il Collegio è consapevole che - a fronte di migliaia di spese, molte delle quali per importi minimali - la prova richiesta all'accusa è estremamente onerosa, ma tale difficoltà non può essere superata invertendo l'onere della prova e gravando gli imputati di una giustificazione puntuale delle spese che, a ben vedere, è di altrettanto difficile dimostrazione, tanto più in un sistema che ab origine non imponeva la dettagliata predisposizione di documentazione giustificativa"*.

Certamente degna di nota è la presa di posizione dei Giudici di legittimità con riferimento all'impostazione originatasi con la sentenza "Provenzano": a parere di chi scrive, bene ha fatto la Corte a respingere tale orientamento che, sostanzialmente, desumeva la rilevanza penale del fatto da mere irregolarità o da incompletezze nella formazione di documenti giustificativi delle spese, rendendo così irrilevante la prova sull'utilizzo distorto del potere di spesa. Applicando la regola di giudizio espressa da tale orientamento, infatti, ci si troverebbe di fronte al paradosso di considerare penalmente rilevante una spesa certamente sostenuta *"nell'espletamento del mandato consiliare"* ma non formalmente giustificata.



Sul punto, si segnala che vi erano già state pronunce in tal senso.

Su tutte, *Cass. sez. VI n. 21166/2019* - in una vicenda in parte analoga a quella in esame, che coinvolgeva l'ex sindaco di Roma - ha così statuito: *"Non è configurabile il delitto di peculato nel caso di inadeguatezza o incompletezza dei giustificativi contabili relativi a spese di rappresentanza del Comune, che non permettano di riferire gli esborsi a finalità istituzionali dell'ente, gravando sull'accusa l'onere dell'appropriazione del denaro pubblico e della sua destinazione a finalità privatistiche"*.

Ancora, *Cass. sez. VI n. 29887/2019*, ha affermato: *"va inoltre considerato l'errore di un'altra premessa della Corte d'Appello: sostiene, difatti, che il reato di peculato ricorra per il solo fatto che non sia offerta la giustificazione adeguata della finalità istituzionale delle spese per le quali si chiede il rimborso. Al contrario, va rammentato che il reato di peculato consiste nella appropriazione del denaro di cui il pubblico ufficiale abbia la disponibilità per motivi di ufficio e non nella irregolarità della tenuta della documentazione contabile. Quest'ultima circostanza può certamente essere un sintomo della condotta di appropriazione per cui, quindi, giustificherà un accertamento ma non sarà certamente la prova incontrovertibile della appropriazione né, tantomeno, costituirà l'appropriazione in sé. E' erroneo quindi ritenere appagante per la condanna il semplice dato della insufficiente giustificazione offerta dalla documentazione contabile"*<sup>10</sup>.

Pronunce che ribadiscono un generale principio di civiltà giuridica, vale a dire la regola per cui spetta alla pubblica accusa provare l'esistenza di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie penale, secondo il criterio della presunzione di non colpevolezza, di cui all'art. 27, co. 2, Cost<sup>11</sup>. E, come noto, tra gli elementi costitutivi della fattispecie di peculato vi è *"l'appropriazione di denaro o di altra cosa mobile altrui"* che, nel caso che ci occupa, non può che assumere la forma della *"distrazione"*, da intendersi nel senso di un

---

<sup>10</sup> Cfr. anche *Cass. sez. VI n. 35683/2017*: *"Non è configurabile il delitto di peculato nel caso in cui non sia fornita giustificazione in ordine al contributo erogato per l'esercizio delle funzioni di un gruppo consiliare, non potendo derivare l'illiceità della spesa da tale mancanza, ma occorrendo comunque piena prova dell'appropriazione e dell'offensività della condotta quantomeno in termini di alterazione del buon andamento della p.a."*.

<sup>11</sup> Per completezza, si segnala che non mancano, in sede di legittimità, pronunce che ancora si collocano nel solco tracciato dalla sentenza *"Provenzano"*. Su tutte, cfr. *Cass. Sez. II, n. 6537/2021*: *"Nel caso in cui si contesti il peculato per distrazione della somme percepite quali contributi dai gruppi consiliari regionali, deve escludersi la legittimità dell'impiego di fondi pubblici in relazione a spese non giustificate, o rispetto alle quali siano prodotti scontrini o fatture privi di giustificazione, o recanti indicazioni talmente generiche da impedire la verifica della loro riconducibilità all'attività istituzionale, quali scontrini di acquisto di beni, titoli di viaggio o ricevute di consumazioni presso bar e ristoranti senza alcuna menzione dell'identità degli ospiti o dell'occasione"*.

utilizzo distorto del denaro (ad esempio per esigenze personali). Elemento che, di volta in volta, va necessariamente provato dalla pubblica accusa.

A tal proposito, ad avviso della Corte, il ragionamento dei giudici di secondo grado – in base al quale, in assenza di una giustificazione delle spese ed in presenza di elementi considerati indizianti<sup>12</sup>, spetterebbe alla difesa dimostrare un utilizzo del denaro conforme alla normativa di riferimento - si è tradotto in una vera e propria inversione dell'onere della prova ed ha trascurato *"che nel processo penale l'imputato può rimanere anche totalmente inerte, eventualmente confidando nell'incompleta o insufficiente prova data dall'accusa"* e che *"il principio dell'oltre ogni ragionevole dubbio comporta che l'incertezza probatoria ricada carico dell'accusa"*.

In definitiva, la Suprema Corte ha ribadito come l'attività di accertamento del reato non possa prevedere alcuna scorciatoia. Ed ha ribadito, ancora una volta, che, per valutare la responsabilità penale - la quale richiede, sempre e comunque, che sia la pubblica accusa a dover fornire la prova degli elementi costitutivi del reato - non possano essere applicate le regole probatorie proprie della responsabilità contabile, le quali, viceversa, pongono l'onere della prova a carico della parte convenuta.

Un'ultima considerazione finale. Come noto, la giurisprudenza, sia di merito che di legittimità, nell'ultimo decennio si è occupata a più riprese di casi analoghi a quello in esame, ed il problema delle regole probatorie in materia penale e - soprattutto - del campo di applicazione del reato di peculato sono emersi con soluzioni spesso differenti.

L'auspicio, allora, è che la decisione in commento abbia definitivamente messo la parola fine su tutte le questioni giuridiche sottese alle vicende aventi ad oggetto i rimborsi delle spese di rappresentanza che, in un modo o nell'altro, hanno coinvolto quasi tutte le Regioni.

---

<sup>12</sup> Peraltro, in un altro passaggio della sentenza in esame si legge che i giudici di merito, oltre a sopravvalutare la mancanza di giustificazione delle spese, avrebbero erroneamente considerato alla stregua di indizi elementi del tutto privi del carattere della gravità e della univocità. Ad esempio, l'aver effettuato alcune spese in *"pizzerie e trattorie"* - locali, secondo la valutazione della Corte d'Appello, non di rappresentanza - viene considerato come un elemento indiziario *"fallace"*, perché *"nulla esclude che locali denominati quali osteria, piuttosto che trattoria o pizzeria, offrano un servizio di standard elevato"* e che quindi siano *"compatibili con la funzione di rappresentanza"*.