

LA CASSAZIONE SUL PECULATO NEL CONTESTO DEI RIMBORSI PUBBLICI PER I GRUPPI CONSILIARI REGIONALI (CASO FIORITO)

Cass., Sez. VI, sent. 11 settembre 2018 (dep. 14 gennaio 2019), n. 1561, Pres. Petitti, Rel. De Amicis, ric. Fiorito

Per leggere il testo della sentenza, clicca in alto su "visualizza allegato".

1. La sesta sezione della Corte di cassazione torna ad occuparsi, dopo un primo provvedimento reso in sede cautelare^[1], della nota vicenda che vede coinvolto **Franco Fiorito**, ex presidente del gruppo consiliare del Pdl nel Consiglio regionale del Lazio. La decisione in commento si segnala per alcune interessanti considerazioni in ordine agli **elementi richiesti per l'integrazione del delitto di peculato (art. 314 c.p.)**. Ciò in un ambito, quello dei **rimborsi pubblici per l'attività politica dei gruppi consiliari costituiti in seno agli organi rappresentativi**, che si contraddistingue per indubbia specificità e nel quale non è sempre stato agevole distinguere il confine tra le condotte lecite e quelle che, al contrario, oltrepassano i limiti della rilevanza penale^[2]. Tra gli altri, due sono gli aspetti che risultano particolarmente problematici: da un lato, dubbio è l'inquadramento del presidente del gruppo consiliare tra i soggetti che ricoprono una **qualifica pubblica ex art. 357 c.p.**; dall'altro lato poco chiari sono i **confini del concetto di "condotta appropriativa"**, in un contesto in cui il soggetto a cui le somme sono date in gestione gode di una discrezionalità particolarmente ampia, in virtù della natura politica dell'incarico da lui ricoperto. L'atteggiarsi degli elementi costitutivi del peculato in questo particolare ambito merita allora un approfondimento, cui certamente contribuisce la decisione in esame.

2. Prima di dar conto delle motivazioni della sentenza, ricapitoliamo brevemente i fatti. Alla luce delle risultanze probatorie emerse, il Tribunale di Roma aveva ritenuto accertata la responsabilità dell'imputato per il reato di peculato (art. 314 c.p.), in relazione ad una serie di condotte appropriative commesse in un arco temporale compreso tra il maggio 2010 e il luglio 2012. Tali condotte erano state poste in essere: *a)* mediante bonifici bancari disposti da un conto corrente intestato al predetto gruppo consiliare regionale – dove confluivano i contributi riconosciuti al gruppo ai sensi dell'art. 3 *bis* della legge regionale n. 6 del 15 marzo 1973^[3] – su conti personali intestati a Fiorito; *b)* attraverso pagamenti per spese personali effettuati a mezzo di bonifici bancari, assegni bancari, carte bancomat o prelievi in contanti dal predetto conto corrente intestato al gruppo; *c)* mediante l'utilizzo, in via esclusiva e per finalità private, di beni rientranti nella disponibilità di Fiorito per effetto del ruolo da lui ricoperto, dei quali egli acquistava la proprietà, senza pagarne il prezzo. La Corte di Appello di Roma, confermando in larga parte le affermazioni di responsabilità a carico dell'imputato, ha solo parzialmente riformulato la decisione di condanna resa in esito al giudizio di primo grado e conseguentemente rideterminato in tre anni di reclusione la pena irrogata.

3. L'imputato ha quindi proposto ricorso per Cassazione adducendo cinque motivi di doglianza. Ci vogliamo soffermare in particolare su due di questi che sottendono le questioni giuridiche che ci pare più interessante mettere in luce.

i) Da un lato il ricorrente lamentava l'**insussistenza del dolo**, necessario al fine dell'integrazione del delitto di peculato (art. 314 c.p.). In particolare nei motivi di ricorso egli evidenziava come, negli anni presi in considerazione nell'imputazione, si era registrato un aumento vertiginoso delle somme destinate al finanziamento dei gruppi, deliberato dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con l'accordo di tutti i rappresentanti delle forze politiche. Secondo la difesa, da ciò discenderebbe l'insussistenza «del dolo tipico della fattispecie in contestazione, risultando con evidenza il fatto che l'imputato si era in buona fede rappresentato la natura ed il suo potere di disposizione sulle somme di denaro in forza di un accordo voluto da tutte le forze politiche, della prassi da sempre vigente e di regolari determinazioni e procedure amministrative sottoposte al controllo degli organi di vigilanza; non potendosi pertanto ritenere che egli avesse voluto disporre del denaro per fini diversi da quelli istituzionali, considerandolo "altrui" perché a lui non dovuto».

ii) Con altro motivo, invece, la difesa lamentava l'**insussistenza della qualifica pubblicistica ex art. 357 c.p.**, necessaria per l'integrazione della fattispecie di peculato, concludendo che si dovesse tutt'al più ritenere presente il diverso delitto di **appropriazione indebita (art. 646 c.p.)** per il quale non è richiesta la qualifica di 'pubblico ufficiale' dell'autore. A sostegno di tale assunto si argomentava che Fiorito, nel momento in cui si sarebbe appropriato dei contributi regionali erogati al suo gruppo consiliare, non ricopriva «quei poteri, ruoli o facoltà che lo rendevano partecipe della particolare modalità progettuale ed attuativa della funzione legislativa regionale, cui ricollegare, poi, l'assunzione della predetta qualità soggettiva». Nella visione del ricorrente, risulta dirimente attribuire rilievo alla qualità dell'attività svolta dal gruppo consiliare, per poi determinare la qualifica soggettiva dei suoi componenti e del suo presidente: quest'ultimo infatti «agisce quale pubblico ufficiale, se deve esplicare funzioni propriamente inerenti all'attività di organizzazione dei lavori assembleari, ovvero come privato, se deve assolvere "compiti" del partito di riferimento, ossia nella sua veste di esponente politico». Nel caso in esame, il ricorrente sostiene la natura privatistica del gruppo consiliare, da considerare quale diretta proiezione del partito politico di riferimento e quindi come libera associazione non riconosciuta. Da ciò discende, conseguentemente, la qualificazione privatistica della figura del presidente e quindi l'insussistenza del delitto di peculato.

Entrambi i motivi di doglianza qui riportati sono stati ritenuti infondati dalla decisione in commento. La Cassazione ha invece accolto un terzo motivo, con il quale si lamentava la contraddittorietà del quadro probatorio su cui si fondava una parte della condanna inflitta a Fiorito, in relazione ad alcune delle condotte appropriate sopramenzionate. Da ciò è derivato l'annullamento senza rinvio di una parte della sentenza della Corte di Appello di Roma e la contestuale riduzione della pena. Soffermiamoci tuttavia sui due motivi di doglianza di cui abbiamo dato conto poco sopra i quali, benché respinti, sottendono alcune **questioni interpretative centrali in merito agli elementi costitutivi del delitto di peculato** in questo particolare contesto.

4. Quanto al primo dei due motivi qui menzionati, la Corte respinge le doglianze del ricorrente, ritenendo sussistente in capo a Fiorito il dolo necessario all'integrazione del delitto di peculato. Secondo i giudici di legittimità, dall'istruttoria è emerso che l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale aveva notevolmente innalzato – attraverso una delibera del 2012 – gli stanziamenti di fondi a favore dei gruppi consiliari. Tuttavia, si legge nella motivazione del provvedimento, non si è potuto dimostrare che tale aumento fosse stato disposto, in virtù di un accordo con il Presidente del Consiglio regionale o per prassi, al fine di destinare un ammontare maggiore di denaro alla disponibilità personale del capogruppo consiliare. Nondimeno, un'eventuale intesa raggiunta in tal senso con il Presidente del Consiglio regionale non avrebbe comunque, per ciò solo, potuto ritenersi lecita, in virtù dei divieti normativi presenti nella disciplina regionale che vietano la destinazione di denaro pubblico sopra un certo ammontare a favore di un singolo consigliere. A questa stregua non si può dunque invocare la buona fede dell'imputato e, correlativamente, la mancanza del dolo richiesto dalla norma incriminatrice: **Fiorito si è rappresentato l'altruità del denaro pubblico di cui aveva la disponibilità** e nondimeno ha deciso di appropriarsene, impiegandolo per scopi strettamente personali.

5. Il secondo dei due motivi di doglianza sopramenzionati riguarda invece la controversa natura pubblica dei gruppi consiliari e, conseguentemente, dei soggetti che ne ricoprono l'incarico di presidente. La Cassazione – come già affermato nell'ambito del giudizio cautelare – ribadisce il principio secondo cui **«il presidente di un gruppo consiliare regionale riveste la qualifica di pubblico ufficiale poiché partecipa, nel suo ruolo, alle modalità progettuali ed attuative della funzione legislativa regionale, nonché alla procedura di controllo del vincolo di destinazione dei contributi erogati al gruppo»**. A tale affermazione i giudici di legittimità giungono partendo dall'inquadramento della natura dell'attività svolta da tale soggetto. Il presidente di un gruppo consiliare assume infatti una posizione di particolare incidenza funzionale ed organizzativa nella vita dell'assemblea rappresentativa: egli «concorre – attraverso la partecipazione alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi – alla organizzazione e calendarizzazione dei lavori dell'assemblea, all'organizzazione delle altre attività consiliari propedeutiche a quelle direttamente legiferanti e alla indicazione dei membri del proprio gruppo di riferimento che compongono le commissioni previste dallo Statuto in seno al Consiglio regionale. Una serie di facoltà e di poteri il cui esercizio esalta la rilevanza della figura del presidente del gruppo, rendendolo **diretto partecipe di una peculiare modalità progettuale ed attuativa della funzione legislativa regionale, che lo qualifica senza dubbio come pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 357, comma 1 c.p.**». Le attività svolte da tale soggetto sono dunque, senza dubbio, attività regolate da norme di diritto pubblico, tramite le quali questi partecipa all'esercizio della funzione legislativa regionale. La Cassazione chiarisce ciò espressamente, a prescindere dalla natura giuridica, pubblica o privata, che voglia riconoscersi ai gruppi consiliari. Una questione questa certamente controversa, sia in dottrina sia in giurisprudenza, ma che rimane nella decisione in esame sullo sfondo.

6. **La natura pubblica o privata del gruppo consiliare non è quindi considerata dalla Cassazione fattore dirimente per decidere della qualifica del presidente del gruppo**. E ciò riteniamo giustamente, perché la vigente formulazione dell'art. 357 c.p., introdotta in occasione della riforma realizzata con la l. 26 aprile 1990, fa propria la c.d. *teoria oggettiva*. Un'impostazione secondo cui, **per determinare la qualifica pubblicistica di un soggetto non è decisiva la natura dell'ente/organo alle cui dipendenze l'individuo svolge le proprie funzioni ma, al contrario, assume rilievo l'attività svolta in concreto da quest'ultimo**, quale che sia il rapporto che lo lega all'amministrazione pubblica. Nondimeno la decisione in esame richiama una serie di sentenze, di natura extra penalistica, nelle quali emerge con chiarezza – contrariamente a quanto prospettato nei motivi di ricorso dalla difesa – una certa propensione della giurisprudenza a considerare il gruppo consiliare istituito presso un organo rappresentativo come una entità che svolge funzioni pubblicistiche.

7. A questo riguardo viene menzionata la giurisprudenza del **Consiglio di Stato** che ha accentuato la connotazione pubblicistica delle funzioni svolte dai gruppi, affermando che «in via generale il gruppo consiliare non è un'appendice del partito politico (...), ma ha una specifica configurazione istituzionale come articolazione del Consiglio regionale, i cui componenti esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato dai partiti e dagli elettori»[4]. Nella stessa direzione si è mossa anche la **Cassazione civile a Sezioni Unite**, che – nell'affermare la giurisdizione della Corte dei conti in merito alla responsabilità erariale del componente del gruppo autore di 'spese di rappresentanza' prive giustificativi – ha stabilito che «i gruppi consiliari hanno natura pubblicistica, in rapporto all'attività che li attrae nell'orbita della funzione istituzionale del soggetto giuridico, l'assemblea regionale, nel cui ambito sono destinati ad operare»[5]. In una prospettiva analoga si è sviluppata anche la riflessione della **Corte dei conti** che ha riconosciuto la natura pubblica dei gruppi consiliari, che «sono organi della Regione, ossia soggetti pubblici il cui funzionamento è regolato da norme di diritto pubblico»[6]. Alla luce della giurisprudenza qui richiamata, si perverrebbe all'inquadramento del capogruppo consiliare nella categoria dei 'pubblici ufficiali' ex art. 357 c.p., anche qualora si volesse dare una qualche rilevanza alla connotazione dell'organo che presiedono, che è appunto considerata 'pubblicistica'.

8. Ulteriore profilo sul quale la sentenza in esame si sofferma, lo abbiamo anticipato in avvio, è quello relativo ai confini del concetto di **condotta appropriativa**. Com'è noto, l'art. 314 c.p. richiede per l'integrarsi del delitto di peculato che il pubblico ufficiale *si appropri* di una somma di denaro (o di una cosa mobile altrui), di cui ha il possesso o comunque la disponibilità, per ragione del suo ufficio o servizio. Nell'ambito dell'utilizzo del denaro pubblico elargito ai gruppi consiliari per fare fronte alle proprie attività, è ovvio che non si potrà parlare di *appropriazione* – e, di conseguenza, di responsabilità a titolo di peculato – quando tale denaro viene impiegato per soddisfare le finalità, di natura pubblicistica o strettamente politico-partitiche, per le quali è stato corrisposto.

9. Diverse sono le decisioni della Cassazione che sono intervenute a tentare di chiarire quando l'utilizzo del denaro possa dirsi *pertinente* alle predette finalità. Una di queste[7], a più riprese citata dalla decisione in commento, ha affermato il principio secondo cui *anche* l'attività di un gruppo consiliare estranea alla diretta partecipazione ai lavori dell'assemblea dell'ente pubblico territoriale sarebbe sempre scandita da nessi di collegamento funzionale con la vita e le esigenze del gruppo, inteso come proiezione del partito politico dei cui progetti e interessi è portatore. Da ciò discende che «non risponde del delitto di peculato il presidente del gruppo consiliare che si appropri di contributi ottenuti dall'ente di appartenenza per l'esplicazione dei computi del proprio gruppo, impiegandoli per sostenere spese di propaganda politica o di rappresentanza, trattandosi di attività, benché non istituzionali, comunque legate da nesso funzionale con la vita e le esigenze del gruppo».

Nello stesso senso anche un'altra recente decisione della Cassazione[8] ha ribadito la configurabilità del delitto di peculato solo allorché possa dirsi che il soggetto beneficiario della contribuzione l'abbia destinata ad **un utilizzo diverso e non compatibile** con quello ragionevolmente riconducibile all'ambito delle attività che il gruppo svolge o può svolgere in funzione dell'apporto che deve arrecare all'organo assembleare.

I precedenti qui richiamati mostrano dunque come la giurisprudenza di legittimità abbia definito in modo molto ampio il novero dei fini leciti per i quali sono elargiti, ai gruppi consiliari, i contributi pubblici in esame. Nondimeno, la sentenza della Cassazione oggetto della nostra attenzione sgombra subito il campo dal dubbio che Fiorito possa avere utilizzato le somme nella sua disponibilità per tali lecite finalità. Secondo i giudici di legittimità, infatti, pur ammettendo che, anche nel caso in esame, le erogazioni regionali possano essere destinate ad attività politiche e di partito non immediatamente collegabili all'agire istituzionale del gruppo, emerge con tutta evidenza come le spendite di denaro da parte dell'imputato siano prive di qualsiasi giustificazione anche lontanamente politica o partitica e siano invece indirizzate al soddisfacimento di finalità meramente personali.

10. Alla luce di tutto quanto affermato, la Cassazione conclude dunque per la presenza di tutti gli elementi costitutivi necessari ad integrare il delitto di peculato (art. 314 c.p.). Si è infatti mostrato che Fiorito, all'epoca dei fatti, rivestiva la qualifica di pubblico ufficiale *ex art.* 357 c.p. e godeva, in ragione del suo incarico, della disponibilità del denaro pubblico destinato al suo gruppo consiliare, sulla base della vigente normativa della regione Lazio. Gli atti di disposizione delle somme elargite dall'ente regionale sono certamente qualificabili come 'condotte appropriate', in quanto posti in essere dall'imputato in assenza di giustificazioni diverse da quelle riconducibili al perseguimento di un interesse meramente privato e di arricchimento personale. Inequivoca è inoltre la presenza del dolo richiesto dall'art. 314 c.p. per l'integrazione del delitto di peculato, non avendo trovato accoglimento la tesi difensiva della buona fede del Fiorito nel considerare 'proprio', e non 'altrui', il denaro di cui aveva la disponibilità in virtù del suo incarico di capogruppo.

[1] Cfr. Cass., Sez. VI, 3 dicembre 2012 (dep. 9 gennaio 2013), n. 1053, ric. Fiorito, in questa *Rivista*, 25 febbraio 2013, con nota di A. Michaeli, *La Cassazione sul caso Fiorito: è peculato l'utilizzazione a scopi personali dei contributi regionali per il gruppo consiliare*.

[2] Cfr. a questo proposito F. Cancellaro, *Indagine 'spese pazze in regione': ancora un'assoluzione per i consiglieri dell'Emilia Romagna*, in questa *Rivista*, 16 giugno 2016; M.E. Cognizzoli, *Peculato: il concetto di 'condotta appropriativa' in una sentenza assolutoria nei confronti dei consiglieri dell'Emilia Romagna*, in questa *Rivista*, 20 gennaio 2016.

[3] L'articolo, abrogato dall'art. 36 della l.r. 28 giugno 2013, n. 4, disponeva: «Ciascun gruppo consiliare ha inoltre diritto ad un contributo mensile per le spese di aggiornamento studio e documentazione compresa l'acquisizione di collaborazioni nonché per diffondere tra la società civile la conoscenza dell'attività dei gruppi consiliari, anche al fine di promuoverne la partecipazione all'attività dei gruppi stessi e particolarmente all'esame delle questioni ed all'elaborazione di progetti e proposte di leggi e di provvedimenti di competenza del Consiglio regionale. – 2. Il contributo di cui al comma 1 è quantificato annualmente e assegnato ai gruppi consiliari, nell'ambito degli stanziamenti iscritti in bilancio, con deliberazione dell'Ufficio di presidenza».

[4] Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 19 ottobre 2010 (dep. 23 novembre 2010), n. 8145.

[5] Cfr. Cass. civ., Sez. Un., ord. 18 maggio 2015, n. 10094.

[6] Cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, 11 febbraio 2014, n. 154.

[7] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 12 maggio 2003, n. 33069, ric. Tretter.

[8] Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 1 giugno 2017, n. 35683, ric. Adamo.