

Esprime apprezzamento per il comportamento responsabile del ministro Mastella, osservando che la vicenda giudiziaria che lo coinvolge e' costruita sul nulla; essa, tuttavia, non puo' far venir meno il rispetto nei confronti dell'azione della magistratura, da sempre al servizio del Paese e delle istituzioni. Muovendo dalla constatazione di un'elevata fragilita' dell'attuale quadro politico e sociale e dell'esigenza di una sua piu' forte legittimazione presso la cittadinanza, auspica l'avvio nel Paese di una nuova fase politica caratterizzata da confronti aperti e sereni tra le diverse parti politiche e da partiti maggiormente radicati nel territorio e con un maggior pluralismo al loro interno. (Applausi dai Gruppi PD-Ulivo, IUVerdi- Com, RC-SE e SDSE. Molte congratulazioni. Il senatore Barbato si scaglia contro il senatore Cusumano, ma viene bloccato dagli assistenti parlamentari e accompagnato fuori dall'Aula. Ripetuti, ingiuriosi, violenti epitetti del senatore Strano all'indirizzo del senatore Cusumano. Vivaci proteste dai banchi della maggioranza. Il senatore Cusumano si accascia sui banchi colto da malore e viene portato in barella fuori dall'Aula. Generali commenti).

Al momento del voto questa era la **dichiarazione di voto di DE GREGORIO Sergio:**

**DE GREGORIO (Misto-Inm).**

*Presidente, onorevoli colleghi, il voto di fiducia a cui siamo chiamati e` l'atto finale di un calvario che il Paese ha subito attonito, impotente, sconcertato.*

*La vostra politica appare ormai interessata soltanto alla conservazione dei suoi privilegi e dei suoi equilibri di potere, una sorta di accanimento terapeutico per un Esecutivo che non e` condiviso neppure da coloro che ne avevano sottoscritto il programma originario.*

*Fuori da quest'Aula, Presidente, attendono la fine del Governo ed il rilancio del Paese in direzione moderata e liberista gli uomini e le donne che a questo rilancio, a questo scatto d'orgoglio credono ancora. E non importa se non arrivano a fine mese, coltivano ancora la speranza di un domani meno incerto, meno insicuro per le famiglie, per la libera intrapresa, per gli artigiani e i piccoli commercianti, per il pubblico impiego e per le professioni.*

*Lasci, presidente Prodi, che il Paese continui a sperare. Non attenda l'inevitabile... (Il microfono viene disattivato automaticamente).*

**PRESIDENTE.**

*Senatore De Gregorio, il tempo a sua disposizione e` esaurito. Concluda con una frase.*

**DE GREGORIO (Misto-Inm).**

*Non attenda l'inevitabile censura di quest'Aula, che la rimandera` a casa fra gli applausi degli italiani. Il suo Governo appare come il peggiore della storia repubblicana.*

*Italiani nel mondo votera` «no» sulla questione di fiducia, per ritornare alle urne e dare nuovamente la parola agli elettori. (Applausi dai Gruppi FI, UDC e AN. Commenti dai banchi della maggioranza)*

Il governo risultava dunque sfiduciato avendo ricevuto voti 156 a favore della fiducia e 161 contrari, con un astenuto

Senatori presenti .....	319
Senatori votanti .....	318
Maggioranza .....	160
Favorevoli .....	156
Contrari .....	161
Astenuti .....	1

Il Senato non approvava la questione di fiducia (proposta di risoluzione n. 1 con voto di fiducia) con uno scarto, per giungere alla maggioranza, di soli 4 voti.

### **La qualificazione giuridica del fatto: la corruzione del parlamentare**

Alcun dubbio si pone in ordine alla qualificazione della condotta come corruttiva.

Posto che è il codice penale ad includere i Parlamentari tra i Pubblici Ufficiali e dunque riportare l'attività tipica dagli stessi volta nell'alveo della sanzione penale, è necessaria una esplicitazione dei principali punti, tratta dalla giurisprudenza, costituzionale e della Corte di Cassazione.

Giova in particolare ricordare come, in tema di individuazione del concetto di "atto contrario ai doveri dell'ufficio", si usa ricomprendere anche comportamenti materiali di ingerenza od interferenza del pubblico ufficiale corrotto, pure nei casi in cui il medesimo non sia specificamente competente per il compimento dell'atto ovvero i casi in cui un atto non sia neppure specificamente individuabile.

In particolare, con riferimento ad un appartenente all'ordine giudiziario, si è sostenuto che "*è irrilevante che i doveri violati siano estranei alla specifica sfera di competenza giurisdizionale e territoriale attribuita al pubblico ufficiale, essendo sufficiente che l'atto compiuto sia contrario al suo generico dovere d'ufficio*" (Cass. Sez.II, n.1796/88); ed ancora che "*è sufficiente una generica competenza dell'agente, derivante dalla sua appartenenza all'ufficio pubblico, quando questa gli consenta in concreto una qualsiasi ingerenza (o incidenza) illecita nella formazione o manifestazione della volontà dell'ente pubblico, culminante nell'emanazione dell'atto. Tale competenza non va, peraltro, necessariamente riferita all'atto terminale del procedimento amministrativo, assumendo rilievo in relazione a qualsiasi segmento (anche non formalizzato) della seriazione procedimentale, attesa la forza esponenziale che il comportamento -non quindi l'atto- assume ai fini della realizzazione del reato di cui all'art.319 c.p.*" (cfr.Cass., Sez. VI, n.197081/93); "*per la sussistenza del delitto di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio o del servizio non è necessario che l'agente abbia una competenza specifica rispetto al compimento dell'atto essendo sufficiente che, in virtù della sua appartenenza all'organo o all'ufficio competente, egli abbia una concreta possibilità di interferire o, comunque, di influire sull'emanazione dell'atto*" (Cass. Sez. VI, n. 195523/1993).

Il concetto di atto dell'ufficio deve pertanto essere inteso in senso non meramente formale, non esigendosi neppure l'individuazione di uno specifico atto: "*In tema di corruzione propria, occorre avere riguardo non ai singoli atti, ma all'insieme del servizio reso dal pubblico ufficiale al privato; per cui, anche se ogni atto separatamente considerato corrisponde ai requisiti di legge, l'asservimento costante della funzione, per denaro, agli interessi del privato concreta il reato di corruzione previsto dall'art. 319 c.p.. Ne consegue che l'atto contrario ai doveri d'ufficio non va inteso in senso formale, dovendo la locuzione ricoprendere qualsivoglia comportamento del pubblico ufficiale che sia in contrasto con norme giuridiche, istruzioni di servizio e che comunque violi quei doveri di fedeltà, imparzialità, onestà che devono essere osservati da chiunque eserciti una pubblica funzione, con la conseguenza che la mancata individuazione, in concreto del singolo "atto" (...) non fa venir meno il reato previsto dall'art. 319 c.p., ove venga accertato che la consegna del denaro al pubblico ufficiale sia stata effettuata in ragione delle funzioni dallo stesso esercitate e dei conseguenti favori oggetto della pattuizione*" (Cass. Sez.VI, n.213884/1999).

Sempre sulla non necessità della individuazione e del compimento di un "atto": "*In tema di corruzione propria antecedente, poiché dal momento consumativo esula il compimento dell'atto, tanto che il reato si consuma anche se il pubblico ufficiale non faccia seguire all'accettazione della*

*promessa o alla ricezione del denaro o di altra utilità l'atto che si è impegnato a compiere, la mancata individuazione, in concreto, del singolo atto o comportamento che avrebbe dovuto essere compiuto dal pubblico ufficiale contro i doveri del proprio ufficio, non fa venire meno il delitto, qualora si accerti che la consegna del denaro (o di altra utilità) venne effettuata in ragione delle funzioni esercitate dal pubblico ufficiale ed al fine di corrisponderne i favori* "(Cass. Sez.VI, n.210048/1997; ed ancora, tutte nello stesso senso: Cass. Sez. VI, n. 205889/1996; Cass. Sez. VI, n.205965/1996).

Quando sia accertato l'asservimento della funzione del pubblico ufficiale agli interessi del privato corruttore, è sufficiente quindi l'individuazione del genus degli atti che egli si sia impegnato a compiere: "*Ai fini della prova del delitto di corruzione, l'individuazione dell'attività amministrativa oggetto dell'accordo corruttivo ben può limitarsi al genere di atti da compiere, sicchè tale elemento oggettivo deve ritenersi integrato allorchè la condotta presa in considerazione dall'illecito rapporto tra privato e pubblico ufficiale sia individuabile genericamente in ragione della competenza o della concreta sfera di intervento di quest'ultimo, così da essere suscettibile di specificarsi in una pluralità di atti singoli non preventivamente fissati o programmati, ma pur sempre appartenenti al genus previsto*" (cfr. Cass. Sez. VI, n.208176/1996).

Infine, in ambito cautelare e quanto alla responsabilità di esponenti qualificati e di vertice di una pubblica funzione (con precipuo riferimento alla organizzazione giudiziaria) per effetto di un progressivo e strisciante condizionamento dell'attività, la Corte di Cassazione così si è espressa: "*....la condotta corruttiva contestata allo Squillante, ed i compartecipi, va oltre alla individualizzazione di singoli atti formali, ed attiene al substrato dell'attività complessiva inherente al suo ufficio, caratterizzata illecitamente dalla deviazione rispetto ai doveri fondamentali della struttura giudiziaria. (...) . Al fine di definire più puntualmente l'addebito corruttivo dello Squillante, questo Collegio non può trascurare di considerare come l'inquinamento di un'organizzazione di natura professionale, quale quella giudiziaria, possa manifestarsi in un lento e progressivo condizionamento delle sue scelte rispetto a gruppi economici, attraverso la creazione di collegamenti anomali con i suoi componenti verso i quali si viene a determinare un rapporto di "simpatia", ovvero di condivisione dei subvalori a costoro riferibili, sulla base di procurate occasioni di incontri, di regalie, di mondanità, di soddisfacimento di esigenze di gratificazione individuali di ogni specie. E ciò non può non risultare di più agevole ed incisivo risultato ove l'attività possa giovarsi di un esponente, qualificato e quindi di vertice, dell'organizzazione stessa, potendo non solo "intervenire sugli altri appartenenti" dell'ufficio, non solo garantire una copertura di complicità, ma determinare motivazioni per la rimozione di ogni remora psicologica a livello individuale di slealtà verso l'organizzazione, nella commistione che il capo dell'ufficio determina tra potere formale, che distorce, e potere informale indirizzato alla cura di interessi antinomici, che nell'esercizio di quello dissimula.*

*Da quanto sopra s'impone una più approfondita rilettura normativa delle ipotesi criminose di corruzione, tutte le volte che abbiano come riferimento fatti non solo di mercimonio dei doveri dell'ufficio in relazione ad atti squisitamente formali, ma coinvolgenti la condotta, in genere, del pubblico ufficiale di sistematico e generalizzato favoritismo e quindi antidoverosa (...) ; e ciò soprattutto quando, come nel caso in esame, la corruzione, investendo i doveri di base di una organizzazione ("professionale", in quanto sono ad essa affidate scelte di valore, come le decisioni giudiziarie), comporta la sistematica abdicazione delle sue finalità legali, e la formazione di una subcultura che sostituisce quelle finalità con gli scopi illeciti posti a base del mercimonio dell'ufficio (...)"* (così Cass. Sez. VI , 16 aprile 1996, Squillante, nella quale si citano anche Cass. Sez. VI, 29 ottobre 1992, Riso; Cass. Sez. VI , 14 marzo 1996, Varvarito).

Quanto alla serietà della promessa si rileva che (Sez. 6, Sentenza n. 3176 del 11/01/2012 Ud. (dep. 25/01/2012 ) Rv. 251577 ), “*Ai fini della configurabilità del delitto di istigazione alla corruzione, la serietà dell'offerta deve essere necessariamente correlata al tipo di controprestazione richiesta, alle condizioni dell'offerente e del pubblico ufficiale, nonché alle circostanze di tempo e di luogo in cui l'episodio si è verificato. (Fattispecie relativa ad una complessiva somma di cinque euro offerta a due agenti operanti al fine di impedire il sequestro amministrativo di un ciclomotore sprovvisto di documenti assicurativi, in cui la S.C. ha annullato senza rinvio l'impugnata sentenza, escludendo altresì il reato di oltraggio, in astratto configurabile, poiché il fatto era stato commesso anteriormente alla l. 15 luglio 2009, n. 94)*”.

Analogamente non risulta necessaria la determinazione della specifica offerta risultando (Sez. 6, Sentenza n. 37402 del 13/10/2011 Ud. (dep. 17/10/2011 ) Rv. 250784 ) che “*Integra il delitto di istigazione alla corruzione la condotta di colui che formuli al pubblico ufficiale una offerta non determinata, rimettendo la quantificazione al destinatario della richiesta. (Fattispecie in cui era stato offerto al pubblico ufficiale di quantificare egli stesso la somma che voleva per omettere una denuncia di reato)*”.

Nessun dubbio poi su un'ampia accezione del concetto di utilità, atto a valorizzare anche le controprestazione con ricadute patrimoniali dirette o indirette (vedi Sez. 6, Sentenza n. 24656 del 18/06/2010 Cc. (dep. 30/06/2010 ) Rv. 248001 ) secondo cui “*In tema di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, ai fini dell'accertamento della controprestazione offerta dal corruttore, la nozione di "altra utilità" quale oggetto della dazione o della promessa al pubblico ufficiale non va circoscritta soltanto alle utilità di natura patrimoniale, ma comprende tutti quei vantaggi sociali le cui ricadute patrimoniali siano mediate e indirette. (Fattispecie relativa a richieste di sponsorizzazioni, promesse di interessamento e mediazioni politiche effettuate verso soggetti titolari di cariche regionali o ministeriali, e collegate all'incarico di direttore generale di a.s.l. ricoperto dall'indagata)*”.

Valorizzando gli insegnamenti della Suprema Corte si rileva dunque come:

- risponda di corruzione ex art 319 c.p. il pubblico ufficiale che, pur non essendo specificamente competente per l'adozione di un atto e tuttavia appartenendo all'organo o all'ufficio, si renda disponibile, dietro promessa di un compenso, ad esercitare la propria capacità di influenza per interferire sul compimento dell'atto.
- Il delitto è integrato anche da semplici comportamenti materiali, purchè suscettibili di influenza sull'esito o su singoli segmenti dell'attività amministrativa.
- Non è necessaria l'individuazione di uno specifico atto, purchè sia accertata la sinallagmaticità tra il compenso corrisposto al pubblico ufficiale e la sua promessa di asservimento della propria funzione.
- Per ritenere il caso di “corruzione propria” contestata, la contrarietà dell’azione amministrativa ai doveri dell’ufficio è facilmente desumibile – aldilà dei casi, pur individuati, nei quali il provvedimento o l’atto risulta realizzato violando i doveri istituzionali – dalla sostanziale stabile e reiterata disponibilità del funzionario nel soddisfare le indebite pretese del privato;
- nel concetto di utilità devono comprendersi ogni prestazione che abbia una ricaduta, diretta o indiretta, patrimoniale.

Nessun dubbio poi quanto all'esistenza di un sinallagma, agevolmente rilevabile dalla dinamica esposta nei precedenti paragrafi, corrispettività non solo emergente dalla stretta correlazione delle prestazioni rese dalle due parti ma anche esplicitamente riferita attraverso dichiarazioni testimoniali e documenti esplicativi sul punto, comprovanti la realtà dello “scambio”, estremamente raro nella

realità anche se nel concreto della vicenda in esame verosimilmente esteso anche ad altri coinvolti nella “Operazione Libertà”.

**Per pacifica giurisprudenza della Corte Costituzionale, l'esercizio del diritto di voto da parte del Parlamentare, è infatti qualificabile come “atto pubblico”, dunque astrattamente suscettibile di mercimonio,**<sup>47</sup>.

Anche il richiamo offerto dalla **Sentenza della Corte Cost.le num. 0014 del 1964**, dimostra la sussistenza dei fatti in imputazione:

*“L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni, ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma è anche libero di sottrarsene: nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito. (Nella specie, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, con riferimento all'art. 67 Cost., per essere stata quella legge approvata da parlamentari i quali avevano dichiarato di dare il loro voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito politico).*

Quanto poi alla sicura riconduzione della fattispecie nel delitto di corruzione propria contestato, si osserva che la “svendita della funzione” rientra palesemente nella prenzione punitiva della norma citata.

Vedi sul punto:

Sez. 6, Sentenza n. 36780 del 02/07/2003 Cc. (dep. 25/09/2003 ) Rv. 226803

*In tema di corruzione propria, le dimissioni da una carica politica elettiva possono rappresentare un atto contrario ai doveri di ufficio, quando violano il dovere di imparzialità, ossia risultano poste in essere non già per una scelta discrezionale legittima, di natura squisitamente politica, ma a fronte del compenso promesso o ricevuto, con lo scopo di assicurare ad un soggetto privato il maggior beneficio, configurando quindi una “totale svendita” delle funzioni pubbliche. (Nel caso di specie la S.C. ha valutato come “atti contrari ai doveri di ufficio” le dimissioni concertate di alcuni consiglieri comunali, funzionali allo scioglimento del Consiglio comunale ed alla “caduta” del sindaco, in quanto conseguenti alla dazione di somme di denaro e di altre utilità economiche da parte di un soggetto che voleva evitare che il legale rappresentante dell'ente territoriale gli revocasse l'incarico di presidente di un consorzio inter-comunale, il quale aveva affidato, proprio alla società della quale lo stesso soggetto era direttore generale, il settore dell'approvvigionamento idrico e delle altre infrastrutture a ciò necessarie).*

Sez. 6, Sentenza n. 36083 del 09/07/2009 Ud. (dep. 17/09/2009 ) Rv. 244258

<sup>47</sup> Sul punto in maniera esplicita la sentenza n. 0379 del 1996, relativa al noto caso dei cd. “pianisti”, per cui era stato ipotizzato il delitto di falso. La decisione della Corte ritenendo che la tutela del diritto di voto – essendo soggetta a regolamentazione parlamentare – fosse “insuscettibile” di “essere sottoposta alla tutela della autorità giudiziaria ordinaria, civile o penale”, circoscriveva tale insindacabilità ai casi in cui non fosse “rinvenibile, nei fatti per i quali l'autorità giudiziaria sta procedendo, alcun elemento o frammento della concreta fattispecie che coinvolga beni o diritti che si sottraggano all'esaustiva capacità classificatoria del regolamento parlamentare (come invece accadrebbe, ad esempio, in presenza di episodi di lesioni, minacce, furti ai danni di parlamentari, corruzione, ecc.), sicché l'attività posta in essere dai membri delle Camere in questione non può formare oggetto di attività inquisitiva del pubblico ministero, ne' di accertamento da parte del giudice”

*Si configura il delitto di corruzione impropria e non quello di corruzione propria in relazione ad un atto adottato dal pubblico ufficiale nell'ambito di attività amministrativa discrezionale, soltanto qualora sia dimostrato che lo stesso atto sia stato determinato dall'esclusivo interesse della P.A. e che pertanto sarebbe stato comunque adottato con il medesimo contenuto e le stesse modalità anche indipendentemente dalla indebita retribuzione.*

Utile è la motivazione:

*Il problema involge la questione relativa alla configurabilità della corruzione propria anche nell'esercizio di attività amministrativa discrezionale.*

*Senza necessità di affrontare il tema nella sua ampia estensione, ritiene il Collegio che il giudice d'appello ha correttamente ritenuto la sussistenza della corruzione propria nei fatti commessi dal Chioini*

*Nerio.*

*Sarebbe stato configurabile la corruzione impropria se l'adozione di atti e il contenuto di essi, nell'ambito dell'attività amministrativa discrezionale dell'Anas in materia di lavori stradale, fosse stato determinato esclusivamente dall'interesse pubblico, sicché l'atto amministrativo - con riferimento all'an, al quando, al quid e quomodo - sarebbe stato in ogni caso quello realizzato, indipendentemente dall'illecita ricezione di danaro da parte degli imprenditori.*

*Nella situazione di sistematica violazione delle regole che caratterizzava la gestione dell'Anas di Milano, nonostante il mutamento del titolare del compartimento, situazione nella quale il ricorso alla "procedura di somma urgenza" era divenuto lo strumento deliberatamente e fraudolentemente utilizzato per saltare le ordinarie procedure amministrative, al fine di mantenere le assegnazione di lavori stradali in un ristretto numero di imprese ed impedire che potesse effettivamente funzionare la concorrenza di altre imprese, la scelta della procedura d'urgenza e di una determinata impresa per effetto della ricezione o della promessa di denaro o di altre utilità integra la violazione di doveri d'ufficio (che impongono la disinteressata valutazione della situazione concreta) e, perciò, configura il delitto previsto dall'art. 319 c.p..*

Sez. 6, Sentenza n. 26248 del 05/07/2006 Ud. (dep. 26/07/2006 ) Rv. 234343

*In tema di delitto di corruzione, la rinuncia del pubblico ufficiale, dietro compenso, al retto esercizio della funzione che per legge gli spetta, e quindi la rinuncia all'esercizio di poteri discrezionali, integra l'ipotesi di corruzione propria per atto contrario ai doveri d'ufficio. (Fattispecie in cui il pubblico ufficiale, dirigente dell'ufficio compartimentale delle imposte dirette, dava disposizione, in forza dell'accordo criminoso con il corruttore, di definire in fretta la verifica ad una società in modo da impedire il completo controllo fiscale e contabile).*

Sez. 6, Sentenza n. 12237 del 23/01/2004 Ud. (dep. 15/03/2004 ) Rv. 228378

*A fronte dell'esercizio di un potere discrezionale del pubblico ufficiale, ricorrono gli estremi della corruzione propria (art. 319 cod. pen.) nelle ipotesi in cui il soggetto abbia accettato, dietro compenso, di non esercitare la discrezionalità che gli è stata attribuita dall'ordinamento o di usarla in modo distorto, alterandone consapevolmente i canoni di esercizio e ponendo pertanto in essere una attività contraria ai suoi doveri di ufficio. Né può assumere rilievo scriminante ai fini della qualificazione dell'esercizio del potere discrezionale come "atto contrario ai doveri di ufficio" la circostanza che gli atti amministrativi posti in essere dal pubblico ufficiale abbiano superato il vaglio di legittimità del giudice amministrativo, trattandosi di risultato contingente e particolare, connesso alle concrete modalità di impostazione e di svolgimento del giudizio amministrativo (in applicazione di tale principio, la Corte ha valutato come "atti contrari ai doveri di ufficio" le modifiche apportate, sulla base di intese corruttive, dai soggetti investiti del potere decisionale alla delibera consiliare relativa alla privatizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti*

*solidi urbani, in modo da modellare le determinazioni amministrative alle esigenze di determinate imprese, ancorché la legittimità di tali modifiche risultasse da una pronuncia del TAR).*

Sez. 6, Sentenza n. 1319 del 28/11/1997 Ud. (dep. 04/02/1998 ) Rv. 210442

*In tema di corruzione, quando il pubblico ufficiale, potendo scegliere tra una pluralità di determinazioni volitive, scelga quella che assicura il maggior beneficio per il privato, il quale attraverso la dazione di un'indebita retribuzione lo ha spinto a privilegiare la propria posizione, deve ritenersi sussistente - per violazione del dovere di ufficio e non solo del principio di imparzialità - la fattispecie legale di cui all'art. 319 cod. pen.; in tal caso, infatti, il motivo dell'atto, e non solo il motivo del comportamento, trova il suo fondamento e la ragione determinante non nell'interesse pubblico ma anche e prevalentemente nell'interesse privato*

Sez. 6, Sentenza n. 11462 del 12/06/1997 Ud. (dep. 15/12/1997 ) Rv. 209699

*In tema di corruzione, non può ritenersi che l' atto sol perché discrezionale possa essere contrario ai doveri d'ufficio e pertanto sempre idoneo a realizzare il reato di corruzione propria (art. 319 cod. pen.), essendo invece decisivo accertare ai fini della contrarietà o meno dell'atto discrezionale ai doveri di ufficio se nella emanazione dell'atto sono state rispettate le regole di esercizio del potere discrezionale da parte del pubblico ufficiale. In particolare, deve ritenersi violato il dovere d'ufficio di agire con imparzialità nella ricerca dell'interesse pubblico quando, a fronte della possibilità di adottare più soluzioni, il pubblico ufficiale operi la sua scelta in modo da assicurare il maggior beneficio del privato a seguito del compenso promesso o ricevuto, poiché in tal caso l'atto trova il suo fondamento prevalentemente nell'interesse del privato.*

Sez. 6, Sentenza n. 10851 del 08/11/1996 Ud. (dep. 17/12/1996 ) Rv. 206225

*La corruzione cosiddetta "impropria", di cui all'art. 318 cod. pen., è configurabile non soltanto con riguardo agli atti vincolati del pubblico ufficiale, ma anche con riguardo a quelli discrezionali, sempre che questi non siano contrari ai doveri d'ufficio, indipendentemente dall'indebita retribuzione la quale, di per sé, comportando violazione del solo dovere "esterno" che impone di non accettarla, e non anche del dovere "interno", che impone di rispettare le regole che presiedono all'emanazione dell'atto, non implica necessariamente contrarietà dell'atto medesimo ai doveri d'ufficio, ben potendo esso risultare comunque idoneo alla miglior soddisfazione dell'interesse pubblico, si da poter essere considerato, in effetti, al pari dell'atto vincolato, come l'unico possibile. Per converso, quando l'indebita retribuzione, o la relativa promessa, siano finalizzate a far sì che la facoltà discrezionale sia esercitata in modo difforme da quello altrimenti suggerito dall'equilibrata e disinteressata valutazione della situazione concreta, si sarà in presenza di corruzione cosiddetta "propria", cioè per atti contrari ai doveri d'ufficio.*

Sez. 6, Sentenza n. 3945 del 15/02/1999 Ud. (dep. 25/03/1999 ) Rv. 213885

*In tema di reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, allorché il pubblico ufficiale, potendo scegliere tra una pluralità di determinazioni volitive, scelga quella che assicura il maggior beneficio per il privato, che attraverso la dazione di un'indebita retribuzione lo ha spinto a privilegiare la propria posizione, deve ritenersi sussistente - per violazione del dovere di ufficio e non solo del principio di imparzialità - la fattispecie prevista dall'articolo 319 cod. pen.; in tal caso, infatti, il motivo dell'atto, e non solo il motivo del comportamento, trova il suo fondamento e la sua ragione determinante non nell'interesse pubblico, ma anche e prevalentemente nell'interesse privato.*

Sez. 6, Sentenza n. 3388 del 04/12/2002 Ud. (dep. 23/01/2003 ) Rv. 224056

*In tema di corruzione propria sono atti contrari ai doveri d'ufficio non soltanto quelli illeciti (siccome vietati da atti imperativi) o illegittimi (perché dettati da norme giuridiche riguardanti la loro validità ed efficacia), ma anche quelli che, pur formalmente regolari, prescindono, per consapevole volontà del pubblico ufficiale (o dell'incaricato di pubblico servizio), dall'osservanza dei doveri istituzionali, espressi in norme di qualsiasi livello, compresi quelli di correttezza e d'imparzialità. Ne consegue, ai fini della distinzione tra corruzione propria ed impropria, che nella prima il pubblico ufficiale, violando anche il solo dovere di correttezza, connota l'atto di contenuto privatistico, così perseguito esclusivamente o prevalentemente, l'interesse del privato corruttore; nella seconda, invece, il pubblico ufficiale, che accetta una retribuzione per l'unico atto reso possibile dalla sue attribuzioni, viola soltanto il dovere di correttezza.*

Sez. 6, Sentenza n. 30762 del 14/05/2009 Ud. (dep. 23/07/2009 ) Rv. 244530

*In tema di corruzione propria, costituiscono atti contrari ai doveri d'ufficio non soltanto quelli illeciti (perché vietati da atti imperativi) o illegittimi (perché dettati da norme giuridiche riguardanti la loro validità ed efficacia), ma anche quelli che, pur formalmente regolari, prescindono, per consapevole volontà del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, dall'osservanza di doveri istituzionali espressi in norme di qualsiasi livello, ivi compresi quelli di correttezza ed imparzialità. (Fattispecie relativa a pagamenti di fatture effettuati da un'azienda ospedaliera con tempi anticipati rispetto all'ordine cronologico, sebbene le sofferenze di cassa impedissero la regolare e puntuale liquidazione di quanto dovuto ai vari fornitori di beni e servizi ospedalieri).*

Sulla natura del delitto e sul momento consumativo, giova sottolineare alcuni precedenti della Corte di Cassazione:

Sez. 6, Sentenza n. 47191 del 28/10/2004 Ud. (dep. 06/12/2004 ) Rv. 230465

*In tema di corruzione propria, poiché il compimento dell'atto da parte del p.u. non ha rilievo al fine di determinare il momento consumativo del reato, la continuazione nel reato non può essere legata alla plurima attività pubblica posta in essere dal corrotto, ma solo alla pluralità di pattuizioni e di remunerazioni, relative ad una pluralità di atti. Ne consegue che se la promessa e la retribuzione sono unitarie, anche se in funzione di una pluralità di atti, il reato è unico. (Nella fattispecie è stata ritenuta la sussistenza di un unico reato di corruzione propria nell'accordo corruttivo finalizzato a far conseguire agli allievi di un corso di formazione un titolo di abilitazione professionale, attraverso il compimento da parte del pubblico ufficiale di plurime condotte illecite, consistenti nella indebita iscrizione dei candidati e nella rivelazione delle tracce degli elaborati).*

Appare dunque certa la riconducibilità dei gravissimi fatti all'imputazione contestata, segnalandosi come la fattispecie normativa – a dimostrazione della gravità di tali delitti, percepita da parte del legislatore (ancorchè alla fattispecie concreta non siano applicabili le norme sopravvenute) – sia stata novellata dalla recente Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” (pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 13 novembre 2012, n. 263), legge che all’art. 75 lett. g) ha modificato la pena prevista dall’articolo 319, sostituendo la pena originaria («da due a cinque anni») con quella più grave «da quattro a otto» anni.

#### ***Il Divieto di mandato imperativo***

La ricostruzione offerta nel paragrafo che precede, quanto alla riconducibilità della condotta al delitto di corruzione è confermata dalla Giurisprudenza Costituzionale in tema di voto e coerente con il sistema nella sua interezza.

Come già osservato l'inclusione dei titolari del potere legislativo tra le funzioni proprie del pubblico ufficiale in tema di delitto contro la P.A. (art. 357 c.p.), richiama esplicitamente l'esercizio del voto del Parlamentare, essendo l'atto tipico espressivo di tale funzione.

Qualora si sostenga l'esistenza di ragioni di esclusione della punibilità in caso di esercizio distorto del voto, risulterebbe arduo individuare quale possa essere la fattispecie tipica prevista dal legislatore, con significativo svuotamento della portata precettiva della norma penale.

Quella di parlamentare è dunque una funzione, per definizione qualificata in termini di doverosità, non già di libertà.

Come già esposto la citata sentenza della Corte costituzionale del 2 novembre 1996, n. 379 ritenendo validamente espresso il voto dei c.d. "pianisti" – deputati che si sono sostituiti ad altri colleghi nell'azionare il dispositivo elettronico di voto e pertanto incriminati per falso ex art. 479 c.p. e sostituzione di persona ex art. 494 c.p. – ha distinto chiaramente gli atti relativi alle modalità interne di svolgimento dell'attività delle Camere da quelli che producono effetto anche nella sfera giuridica di terzi o nell'esercizio di altri poteri pubblici: solo per i primi sarebbe predicabile l'insindacabilità ex art. 68 Cost., ma non già per i secondi. Si legge infatti nel n. 7 del considerato in diritto, quanto segue:

*"Allorchè il comportamento di un componente di una Camera sia sussumibile, interamente e senza residui, sotto le norme del diritto parlamentare e si risolva in una violazione di queste, il principio di legalità ed i molteplici valori ad esso connessi, quali che siano le concorrenti qualificazioni che nell'ordinamento generale quello stesso comportamento riceva (illegittimità, illiceità, ecc.), sono destinati a cedere di fronte al principio di autonomia delle Camere e al preminente valore di libertà del Parlamento che quel principio sottende e che rivendica la piena autodeterminazione in ordine all'organizzazione interna e allo svolgimento dei lavori. Se viceversa un qualche aspetto di tale comportamento esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perchè coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)."*

Poste queste premesse, l'interprete è dunque tenuto a vagliare possibili ulteriori e diverse norme che possano limitare, escludere ovvero confortare la punibilità per categorie di atti, quali quelli parlamentari e, nella specie, l'esercizio del Voto.

La prima norma che può essere evocata è la norma costituzionale di cui all'art. 67 della Costituzione, la quale dispone che *"Ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato"*.

La norma sancisce il c.d. divieto di mandato imperativo (o principio del libero mandato), secondo cui il Parlamentare non può accettare alcuna direttiva per quanto riguarda l'esercizio delle sue funzioni e ciò a tutela della sua indipendenza – e di quella dell'intero Parlamento - da qualsiasi potere politico, economico o sociale.

Aldilà della genesi storica del divieto di mandato imperativo (inizialmente legato all'interesse superiore al compiuto e snello funzionamento dell'assemblea parlamentare, atteso che la discussione assembleare trovava sovente ostacolo proprio nel difetto di legittimazione del rappresentante rispetto all'ordine del giorno, con conseguente sospensione dei lavori in attesa di un nuovo atto d'integrazione dei poteri da parte dell'entità rappresentata), per cui i più ampi poteri per

il rappresentante erano richiesti non già con riguardo alla esternazione delle doglianze dei rappresentati, bensì per ottenerne la manifestazione di volontà proprio su quelle richieste regie che costituivano – di norma – aggravamento della condizione giuridica delle entità rappresentate (quali nuovi tributi o oneri per la partecipazione a campagne di guerra), il divieto assume rapidamente la funzione di tutela del rappresentante rispetto al rappresentato, nell'interesse del primo e di tutta l'assemblea, impedendo condizionamenti alle relative manifestazioni di voto.

Già lo stesso art. 41 dello Statuto Albertino recepisce la formula della rappresentanza della Nazione e del divieto di mandato imperativo : L'art. 41 St. Al. Recita infatti: "*I Deputati rappresentano la Nazione in generale e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori.*"

La "doppia valenza di garanzia", già descritta nello Statuto, trovava la sua novazione anche nell'art. 67 Costituzione, norma peraltro largamente riconosciuta nella quasi totalità delle Costituzioni. La garanzia opera dunque in modo bivalente: da un lato a favore del singolo rappresentante, il quale può far valere la sua autonomia dal rappresentato (ed ora anche dagli altri soggetti - i partiti - partecipi del circuito della rappresentanza); dall'altro a favore dell'organo rappresentativo, non limitato nella sua 'sovranità' da soggetti esterni in grado di impedirne decisioni o funzioni.

Si coglie dunque l'interesse protetto sovra-individuale, che esclude possa farsi riferimento ad una tutela costituzionale di una sorta di cieco arbitrio del Parlamentare, atteso che è anche l'Organo assembleare ad essere tutelato dalla norma nel vietare i "vincoli di mandato", sia leciti (in quanto non altrimenti sanzionati), che illeciti.

Anche il richiamo offerto dalla SENT. Corte Cost. n. 14 del 1964, – nell'unico precedente interessato dalla diretta applicazione dell'art. 67 Cost. – sottolineava la funzione protettiva della norma, escludendo che la violazione della stessa abbia rilevanza quale vizio della Legge: "*L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni, ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento.*

*Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma è anche libero di sottrarsene: nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito.*

*(Nella specie, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, con riferimento all'art. 67 Cost., per essere stata quella legge approvata da parlamentari i quali avevano dichiarato di dare il loro voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito politico)*".

La norma analizzata appare dunque chiara nel prevedere una tutela costituzionale del libero esercizio del voto, nel senso di affrancarlo da ogni forma di condizionamento e di eterodeterminazione.

Risulterebbe davvero singolare sostenere, in ipotesi, l'insindacabilità assoluta di ogni forma di coartazione del voto facendo leva proprio sul principio costituzionale, trasformandolo da norma di divieto dai condizionamenti esterni, in norma di salvaguardia dei condizionamenti.

Il condizionamento del voto, conseguenza dell'accordo corruttivo, non potrebbe mai dunque essere scriminato o tutelato proprio dalla norma costituzionale che vieta il "mandato imperativo".

Il panorama internazionale è coerente con la teorizzazione più astratta, nel senso che la funzione parlamentare, proprio perché tale, è indisponibile e, pertanto, non può essere oggetto di preventiva negoziazione tra l'eletto e gli elettori od il partito.

Ne segue che gli accordi che vincolano l'esercizio del mandato devono ritenersi nulli, ai sensi dell'art. 1418 c.c., siccome contrari a norme imperative o, in una visione meno rigida dell'art. 67 Cost., semplicemente irrilevanti per il diritto, alla stregua di obbligazioni naturali ai sensi dell'art. 2034 c.c.

La differenza appare significativa: nel primo caso, la decisione del parlamentare di dare comunque esecuzione all'accordo assunto in violazione dell'art. 67 Cost. è inefficace e chiunque vi abbia interesse può agire per l'accertamento e la declaratoria della nullità dell'atto posto in essere o, al limite, della incostituzionalità della legge adottata con il voto del parlamentare "influenzato"; nel secondo caso, l'atto è perfettamente valido ed efficace, siccome non assistito da sanzione interna di alcun genere.

Sembrerebbe lasciar propendere per l'assimilazione alle obbligazioni naturali, oltre che l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 14 del 1964, anche il fatto che la sanzione della nullità deve essere ed è, di norma, oggetto di una espressa previsione.

Tutto ciò, ovviamente, per il caso di mandato privo delle stigmate della penale reponsabilità, laddove il patto, in caso di corruzione, avrebbe causa illecita, rientrando dunque nella categoria degli atti affetti da nullità.

Le Carte Costituzionali, tutte impegnate nell'escludere vincolatività al mandato, si alternano nel sancire esplicitamente o implicitamente la nullità di tali patti, ovviamente senza prendere in esame la fattispecie della corruzione.

Questo l'art 67 della Costituzione spagnola: 1. *Nessuno potrà essere contemporaneamente membro delle due Camere né cumulare la nomina in un'Assemblea di Comunità Autonoma e quella di Deputato del Congresso.* 2. *I membri delle Cortes Generales non saranno vincolati da mandato imperativo.*

Questo l'art. 27 della Costituzione francese: *Il mandato imperativo è nullo. Il diritto di voto dei membri del Parlamento è personale. Con legge organica può essere autorizzata eccezionalmente la delega del voto. In tal caso nessuno può ricevere delega per più di un mandato.*

Il divieto di mandato imperativo è così delineato nella Costituzione tedesca: L'art. 38 del III. IL BUNDESTAG della Costituzione tedesca prescrive infatti che: (I) *I deputati del Bundestag sono eletti con elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o da istruzioni e sono soggetti soltanto alla loro coscienza.*

Anche lo Statuto del Parlamento Europeo condivide tale soluzione, segnatamente quanto ai seguenti articoli dello Statuto:

Articolo 2 Statuto Parlamento europeo 1. *I deputati sono liberi e indipendenti. 2. Qualsiasi accordo sulle dimissioni dal mandato prima della scadenza o al termine della legislatura è nullo.*

Articolo 3 Statuto del Parlamento europeo : 1. *I deputati votano individualmente e personalmente. Essi non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo. 2. Qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del mandato è nullo.*

L'art. 3 comma 3 dello Statuto del Parlamento europeo, approvato il 4 giugno 2003, disponendo dunque che "*qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del voto è nullo*", palesemente intende sanzionare tali iniziative con la massima sanzione civilistica prevista.

Giova segnalare che, anche nel caso estremo in cui il voto espresso dal Parlamentare sia ritenuto insindacabile penalmente – ipotesi come detta contraria peraltro alla stessa norma esplicita di cui all'art. 357 c.p. ed assolutamente estranea anche alla motivazione della Corte Costituzionale citata – nessun dubbio potrebbe porsi quanto alla rilevanza dei comportamenti penali in capo all'*Extraneus* che non vedrebbe mai estesa, alla sua persona, tale specie di immunità costituzionale.

In tale prospettiva deve cogliersi la portata della motivazione e dispositivo della Sentenza della Corte Costituzionale N. 432 del 1994, in un caso affine.

Il caso riguardava un provvedimento del giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Pescara, che, con ordinanza del 2 febbraio 1994, aveva disposto un provvedimento cautelare restrittivo ai sensi degli artt. 284 e 285 c.p.p., nei confronti di un consigliere regionale per avere questi concorso alla formazione di un disegno di legge regionale in tema di trasporto locale, asseritamente funzionale a procurare ad alcune imprese private, operanti nel settore, indebiti vantaggi ai danni delle finanze regionali, con contestazione del delitto di abuso d'ufficio.

Avverso tale provvedimento, la Regione Abruzzo aveva sollevato conflitto d'attribuzioni con ricorso del 11 aprile 1994, invocando l'insindacabilità giurisdizionale degli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni consiliari ai sensi dell'art. 122 comma 4 Cost.

La Corte costituzionale, una volta chiarito che la guarentigia invocata dalla difesa regionale opera anche nei confronti dei consiglieri regionali membri della giunta, ha riconosciuto allo Stato – e per esso al giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Pescara, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pescara – la titolarità del potere di adottare il provvedimento impugnato, in considerazione del fatto che la misura cautelare è stata disposta in danno del consigliere regionale per *"comportamenti tenuti anteriormente all'avvio del procedimento legislativo e concretantesi in attività che il giudice penale assume essere state realizzate [...] al fine di consentire la percezione di contributi illeciti da parte di alcune imprese concessionarie"* del servizio di trasporto pubblico locale.

L'art. 122 comma 4 Cost. viene ritenuto inapplicabile giacchè i fatti contestati in sede penale non attengono all'esercizio della funzione consiliare tipica (nella specie, la funzione legislativa), ma sono esclusivamente ad essa prodromici, rilevandosi la decisione della Consulta significativa giacchè conferma la legittimità dell'azione penale tesa ad accertare il compimento di attività illecita da parte di un organo rappresentativo.

E' dunque insostenibile che l'insindacabilità in questione possa tradursi, per il parlamentare come per il consigliere regionale, pur nella diversità delle rispettive posizioni giuridiche, ormai pacifica nella giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., 14 giugno 2007, n. 195) – nel privilegio della irresponsabilità anche laddove l'esercizio della funzione costituiscia elemento integrativo di una fattispecie di reato (si richiama la già citata sentenza della Corte costituzionale del 2 novembre 1996, n. 379).

Si riporta il testo della SENTENZA della Corte Cost. N. 432 del 1994

*1.- Il conflitto sollevato dalla Regione Abruzzo nei confronti dello Stato investe: a) l'ordinanza 2 febbraio 1994 del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Pescara, che ha disposto nei confronti del consigliere regionale Attilio D'Amico la misura della custodia cautelare in relazione al reato di cui all'art. 323 n. 1 cod.pen.; b) tutti gli atti relativi al procedimento penale, ivi compresa la richiesta della Procura della Repubblica di Pescara del 27 gennaio 1994; c) il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 febbraio 1994 che, in conseguenza del provvedimento di cui sub a), ha disposto la sospensione del D'Amico dalla carica di consigliere regionale.*

*Ad avviso della ricorrente tali atti dovrebbero considerarsi lesivi della garanzia costituzionale disposta, a tutela della funzione legislativa affidata ai consiglieri regionali, dall'art. 122, quarto comma, Cost., dal momento che il D'Amico sarebbe stato perseguito dal giudice penale per il fatto di aver concorso, in qualità di componente della Giunta, all'approvazione di un disegno di legge regionale.*

(...)

3.- *Nel merito, il ricorso non è fondato.*

*Ad avviso della Regione Abruzzo il provvedimento di custodia cautelare adottato dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Pescara nei confronti del D'Amico avrebbe inciso nella sfera delle attribuzioni regionali attraverso la lesione della particolare immunità garantita ai consiglieri regionali dall'art.122, quarto comma, Cost., in base al quale gli stessi "non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni".*

*In proposito, va rilevato che la ricorrente fonda la propria dogianza su due premesse, l'una riferita alla sfera di applicazione della norma costituzionale invocata, l'altra alla qualificazione del fatto in concreto perseguito dal giudice penale.*

*La Regione ritiene, infatti: a) che la speciale guarentigia sanzionata dall'art. 122, quarto comma, Cost., in quanto posta a tutela dell'indipendenza della funzione politico-legislativa regionale, debba valere anche a favore dei consiglieri membri della Giunta regionale, quando quest'organo venga a esercitare il proprio potere statutario di iniziativa legislativa; b) che il giudice penale abbia, nella specie, invaso la sfera coperta da tale guarentigia per il fatto di aver perseguito un consigliere regionale, membro della Giunta, in relazione alla formazione ed approvazione di un disegno di legge regionale d'iniziativa della stessa Giunta, cioè in relazione ad una attività identificabile con l'esercizio della funzione legislativa.*

*La prima di tali premesse va condivisa alla luce del più recente indirizzo espresso in materia dalla giurisprudenza costituzionale. Questa Corte, con la sentenza n. 70 del 1985 - modificando l'avviso in precedenza espresso nella sent. n. 81 del 1975 - ha avuto, infatti, modo di precisare che la speciale immunità sanzionata dal quarto comma dell'art.122 Cost. è destinata a coprire le attività sia dei consiglieri regionali sia del Presidente e dei membri della Giunta regionale, "eletti, questi ultimi, tra i consiglieri regionali e tutti partecipanti, ad uguale titolo, all'esercizio della funzione legislativa". E questo in relazione al fatto che tale immunità "non intende certo assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, ma preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale".*

*Tale indirizzo va confermato, - atteso lo speciale rapporto di compenetrazione tra Giunta e Consiglio delineato dalla Costituzione (art.121, terzo comma,) - con riferimento al potere di iniziativa legislativa attribuito alla Giunta dalla stessa Costituzione e dallo Statuto regionale (art. 123, primo comma, Cost. e art. 49 dello Statuto della Regione Abruzzo).*

*Non può essere, invece, condivisa, alla luce dei fatti dedotti e documentati negli atti di causa, la seconda premessa.*

*Il fatto è che il consigliere D'Amico - nonostante la dizione impropriamente adottata nella richiesta della Procura della Repubblica di Pescara del 27 gennaio 1994 - non è stato perseguito dal giudice penale per aver concorso, in qualità di membro della Giunta, alla formazione ed all'approvazione di un disegno di legge regionale (delibera di Giunta n. 1476/C del 19 marzo 1987), bensì per comportamenti tenuti anteriormente all'avvio del procedimento legislativo e concretatisi in attività che il giudice penale assume essere state realizzate, in concorso con soggetti non partecipi di tale procedimento (quali il dirigente del settore trasporti della Regione ed il legale investito della cura degli interessi dell'A.N.A.C.), al fine di consentire la percezione di contributi illeciti da parte di alcune imprese concessionarie. Dal che la contestazione del reato di cui all'art. 323 n. 1 cod. pen.,*

che non si riferisce al fatto di aver approvato il disegno di legge regionale, bensì al fatto di aver precostituito, in concorso con soggetti non legittimati all'esercizio del potere legislativo, le condizioni per attribuire ad alcune imprese indebiti vantaggi a danno delle finanze regionali.

La diversità dei fatti contestati rispetto agli atti del procedimento legislativo risulta, d'altro canto, confermata dal rilievo che l'azione penale è stata attivata soltanto nei confronti del D'Amico (e degli altri soggetti non investiti di potere legislativo, ritenuti concorrenti nel reato), mentre nulla è stato contestato nei confronti degli altri componenti della Giunta, che pure hanno concorso all'approvazione del disegno di legge in questione.

I comportamenti per cui il D'Amico è stato perseguito e sottoposto a misura cautelare, in quanto anteriori e differenziati da quelli specificamente inerenti all'approvazione del disegno di legge regionale da parte della Giunta, non possono, dunque, inquadrarsi nell'esercizio della funzione legislativa regionale né ritenersi coperti dalla speciale immunità di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione.

Nessun dubbio si pone, seguendo dunque l'orientamento della Corte Costituzionale, quanto al fatto che l'intera fattispecie penale, oggetto di imputazione, si sia compiuta prima del voto ed in vista dello stesso, atteso che l'accordo sinallagmatico intercorso tra BERLUSCONI ed il DE GREGORIO è avvenuto concretamente prima della materiale consumazione dell'atto parlamentare, con promessa di retribuzione da parte di BERLUSCONI (poi attuata ed eseguita) e contro-promessa del DE GREGORIO di più atti del suo Ufficio (voto in Senato e deliberazioni quale Presidente della Commissione Difesa).

L'intera fattispecie penale è dunque perfezionata, coerentemente con le decisioni della Corte Costituzionale, interamente all'esterno dell'atto parlamentare, in vista dello stesso ed allo scopo di conseguirne le specifiche utilità.

**La qualificazione giuridica del fatto: il finanziamento illecito a partiti o uomini politici. Il "rapporto" tra il delitto di corruzione e il delitto di finanziamento illecito a partiti o uomini politici**

Sotto il profilo normativo, il reato di illecito finanziamento ai partiti - contestato provvisoriamente al capo B) della rubrica - è decretato dall'art. 7, commi 2 e 3, L. 195/74, integrato dall'art. 4, comma 1, L. 659/81.

Al riguardo si rendono necessarie talune considerazioni inerenti alla struttura di tale fattispecie.

**a) la ratio legis e l'oggetto giuridico**

Il vigente sistema è imperniato sul divieto, assoluto, di finanziamento occulto ai partiti. Un principio presidiato da sanzione penale, quanto ai finanziamenti provenienti da società pubbliche o controllate pubbliche e da società private - siano esse di persone che di capitali - che ha la sua ragion d'essere nella necessità di garantire la trasparenza dell'attività politica, consentendo di verificare chi eroga utilità a partiti, loro articolazioni, loro esponenti, garantendo al corpo elettorale la possibilità di scelte consapevoli, così impedendo fenomeni di collusioni occulte tra realtà imprenditoriali e rappresentanza politica.

In tal senso, in dottrina e giurisprudenza, si è evidenziato che il valore tutelato è costituito dall'inscindibile binomio *trasparenza e democrazia*, intesa, quest'ultima, quale *governo del potere visibile*.

Del resto, i lavori preparatori alla legge del 1974 evidenziano il significato costituzionale del bene giuridicamente protetto dalla norma incriminatrice, poiché il finanziamento illecito altera il libero concorso dei cittadini a determinare la politica nazionale, *nella misura in cui i gruppi di pressione pubblica o privata divengono determinanti o comunque concorrono a determinare le scelte dei partiti sulla politica nazionale*.

**b) i soggetti**

La fattispecie di reato in esame ha natura plurisoggettiva, assunto non revocato in dubbio in dottrina e in giurisprudenza.

Ai fini della contestazione provvisoria in epigrafe, pare opportuno analizzare il *novum* introdotto nella struttura della fattispecie, *sub specie* dei soggetti attivi del reato, dall'art. 4, I comma, L. 659/81.

La norma amplia il novero dei soggetti il finanziamento dei quali diviene rilevante penalmente, attraverso un rinvio recettizio al precetto e alla sanzione di cui all'art. 7 L. 195/74, estendendolo ai membri del parlamento nazionale, ai membri del parlamento europeo, ai consiglieri regionali e ad altre figure soggettive rilevanti nell'esercizio dell'attività politica.

Il tentativo di "sterilizzare" la portata precettiva dell'intervento normativo, attraverso il rilievo che l'art. 4 citato richiama il precetto e non anche la sanzione dell'art. 7, non ha avuto spazio alcuno, in dottrina e in giurisprudenza.

La considerazione della *ratio legis* nonché i criteri ermeneutici dell'interpretazione utile e dell'interpretazione sistematica sono argomenti decisivi ed in alcun modo opinabili.

Se la *ratio legis* è quella della necessità di colpire il finanziamento occulto nelle sue più capillari ramificazioni, non v'è dubbio che sia più propria un'esegesi della norma che comprenda la sanzione dell'erogazione di utilità al singolo parlamentare, in ragione delle sue proprie qualità.

Quanto al criterio dell'*interpretazione utile*, pare priva di senso l'introduzione di un divieto totalmente sprovvisto di sanzione, in un contesto normativo nel quale per sanzionare la condotta del parlamentare che avesse destinato le utilità ricevute al partito sarebbe stata sufficiente la norma di cui all'art. 7 L.195/74.

Quanto al criterio dell'*interpretazione sistematica*, giova osservare che con l'introduzione del divieto in parola si era prevista la rilevanza penale dei finanziamenti provenienti anche da soggetti privati, diversi dalle società, nei confronti dei partiti e delle figure soggettive indicate nel comma 1, chiara evidenza di un intervento normativo inteso a estendere l'area della punibilità. Siffatta ipotesi, quella del finanziamento proveniente da privati, è stata poi depenalizzata per effetto della L. 689/81, circostanza che in nulla elide l'estensione della punibilità effettuata dalla . 659/81 con il primo comma dell'art. 4.

La stessa giurisprudenza di legittimità, con costante orientamento, ha sempre ritenuto la punibilità del finanziamento erogato al singolo parlamentare, in forza della norma incriminatrice indicata nell'imputazione provvisoria .

In conclusione, è *ius receptum* che, in presenza delle condizioni negative indicate dalla norma incriminatrice, l'erogazione di utilità verso membri del parlamento costituisca di per sé ipotesi di reato, a prescindere dalla successiva destinazione di tali utilità al partito, in ragione delle qualità soggettive dell'*accipiens*.

**c) la struttura del reato**

Si è in presenza di reato di condotta, consistente, *ex latere dantis*, nella erogazione di utilità in assenza delle condizioni alternativamente previste, consistenti nella omessa deliberazione dell'organo sociale competente ovvero nella omessa iscrizione in bilancio; *ex latere accipientis*, nella ricezione di utilità in assenza delle citate condizioni.

Quanto alle condizioni negative, esse possono sussistere alternativamente, com'è agevole desumere dalla comparazione tra il precezzo di cui al I comma dell'art. 7, nella quale si usa la congiunzione *e*, e la sanzione, di cui al III comma, nella quale si usa la disgiuntiva *o*.

Tale assunto non è revocato in dubbio, né in dottrina né in giurisprudenza.

Ne consegue, in ordine al momento in cui si devono ritenere integrati gli elementi di fattispecie, che la fattispecie di reato in oggetto può assumere tre distinte forme:

- l'ipotesi in cui manchino sia la deliberazione dell'organo sociale competente sia l'iscrizione in bilancio, in ordine alla quale si potrà distinguere il momento in cui si perfeziona il reato, coincidente con l'erogazione e la ricezione, dal momento in cui si consuma, coincidente con l'omessa iscrizione in bilancio;
- l'ipotesi in cui manchi la deliberazione dell'organo sociale competente, ove non sia ancora intervenuta l'approvazione di un bilancio, in ordine alla quale non vi sarà luogo per distinguere tra perfezione e consumazione del reato, siccome momenti coincidenti con la coppia di condotte erogazione - ricezione;
- l'ipotesi, da ritenersi di scuola o comunque limitata in concreto ai casi in cui vi sia una modifica del *board* amministrativo *medio tempore*, nella quale alla omessa delibera e all'erogazione segua l'iscrizione in bilancio, nella quale il reato si consuma con la coppia di condotte erogazione-ricezione.

Quanto alle condotte attive, sebbene vi sia una discrasia tra il precezzo e la sanzione, nel senso che nel comma 2 dell'art. 7 si fa riferimento a finanziamenti o contributi, mentre nel comma 3 si fa riferimento solo a contributi, non par dubbio che la norma presidi con sanzione penale sia l'erogazione di finanziamenti, sia l'erogazione di contributi, per ragioni di ordine logico, letterale nonché in considerazione della *ratio legis*.

Sul piano letterale, giova osservare che il concetto di contributo – sotto il profilo semantico – esprime un cerchio concentrico di proporzioni maggiori rispetto a quello di finanziamento - a meno di non intendere quest'ultimo come espressione della condotta di erogazione di liquidità verso il corrispettivo di un prezzo, ipotesi certamente estranea all'area del penalmente rilevante - e vale a comprendere ogni ipotesi di erogazione di utilità economicamente valutabile erogata al partito, a una sua articolazione, a un suo esponente.

Del resto, è la stessa legge a vietare *finanziamenti o contributi sotto qualsiasi forma, anche indiretta*, sì che la latitudine della norma incriminatrice è tale da colpire ogni forma di arricchimento del patrimonio del beneficiario, si tratti di erogazione di denaro o di beni, rinunce, transazioni, atti di remissione del debito, messa a disposizione di servizi.

Infine, giova osservare come, in *subiecta materia*, deve escludersi ogni interferenza tra fattispecie penali e fattispecie amministrative.

Si è posto, in passato, il problema della sopravvivenza delle fattispecie previste dall'art. 7 della l. 195/1974 dopo l'intervento della legge 659/1981.

In estrema sintesi, l'art. 4 della l. 659/1981 (nel testo modificato dall'art. 7 l. 515/1993) prevede che, in caso di erogazioni o finanziamenti superiori ai 50.000 euro nei confronti di soggetti di cui all'art. 7 l. 195/1974, tanto il soggetto che eroga quanto soggetto che riceve i contributi siano tenuti a presentare una dichiarazione congiunta alla Presidenza della Camera dei Deputati che documenti i termini del finanziamento. La norma è da leggersi in relazione alle ulteriori previsioni di legge che stabiliscono limiti massimi di spesa a carico di quanti prendano parte nelle competizioni elettorali. La violazione dell'obbligo di dichiarazione è punita con sanzione amministrativa pecuniaria ex art. 15, comma 11 l. 515/1993.

Ebbene, sulla base del tenore letterale delle citate disposizioni, per univoca opinione della dottrina e per giurisprudenza costante, deve ritenersi che tra l'uno e l'altro testo normativo esista un rapporto di non interferenza e reciproca integrazione, con la conseguente intatta vigenza della fattispecie incriminatrice di cui all'art. 7 co. 2 e 3 l. 195/1974.

Infatti, sul piano strutturale, la formulazione delle norme in esame rende evidente come le stesse non si pongano in alcun modo in rapporto di specialità, avendo campi di applicazione distinti e non sovrapponibili. L'art. 7 l. 197/1974 specifica quali siano i contributi vietati, mentre l'art. 4 della l. 659/1981 (nel testo modificato dall'art. 7 l. 515/1993), riferendosi ovviamente ai contributi leciti, prescrive un obbligo di dichiarazione al fine di permettere il controllo sul rispetto del limite massimo fissato dalla legge per i singoli contributi ricevuti.

Inoltre, sotto il profilo teleologico, va evidenziato che le due norme sono poste a tutela di diversi beni giuridici. Il divieto di finanziamenti o contributi che non siano stati deliberati dall'organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio, stabilito dall'art. 7 legge 1974 n. 195, tutela l'interesse alla trasparenza delle fonti di finanziamento dei partiti politici. Diversamente, il citato obbligo di dichiarazione congiunta al Presidente della Camera è posto a salvaguardia del principio di parità nella competizione elettorale, come espresso nella disciplina sui tetti di spesa.

Invero, nella stessa prospettiva deve essere affrontata la questione del rapporto tra la fattispecie di cui all'art. 319 – 321 cp descritta al capo A) e quella di cui all'art. 7 legge 1974 n. 195 descritta al capo B), fattispecie che, pacificamente, concorrono dal momento che non solo anch'esse le due norme sono poste a tutela di diversi beni giuridici: il divieto di finanziamenti o contributi che non siano stati deliberati dall'organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio, stabilito dall'art. 7 legge 1974 n. 195, tutela l'interesse alla trasparenza delle fonti di finanziamento dei partiti politici; il reato di corruzione tutela il buon andamento della Pubblica Amministrazione per quanto attiene alla corruzione. Peraltro tale questione è stata espressamente - e in diverse occasioni - affrontata dalla giurisprudenza della Suprema Corte e altrettanto pacificamente risolta nel senso della sussistenza del concorso formale tra le due citate norme<sup>48</sup>:

- d) *l'elemento soggettivo*
- e)

Si è in presenza di reato a dolo generico, tale da ricoprendere l'ipotesi del dolo eventuale.

---

<sup>48</sup> Sul punto cfr:

✓ Cass. pen. Sez. 6, *Sentenza n. 11240 del 24/10/1995 Ud. (dep. 16/11/1995) Rv. 203180* "Non sussistendo rapporto di specialità tra il reato di corruzione e quello di finanziamento illecito di partito, è possibile il concorso formale tra i suddetti reati. Deve invero considerarsi che diverse sono le condotte e diversi i beni giuridici tutelati dalle rispettive norme incriminatrici: il buon andamento della Pubblica Amministrazione per quanto attiene alla corruzione ed il metodo democratico con riguardo all'altro reato..... Nell'ipotesi di concorso formale tra il reato di corruzione e quello di finanziamento illecito dei partiti non è ipotizzabile una causa di esclusione della punibilità sotto il profilo dell'inesigibilità della condotta richiesta dalla norma di cui all'art. 7 legge 2 maggio 1974 n. 195, deliberazione ed iscrizione in bilancio, sia perché nel nostro ordinamento penale, ispirato al principio di legalità, non sono ipotizzabili cause di esclusione della punibilità diverse da quelle legislativamente previste, sia perché, indipendentemente dalla regolarità contabile e societaria del finanziamento, lo stesso, essendo finalizzato al reato di corruzione e costituendo il prezzo di detto reato, integra, in ogni caso, "finanziamento vietato dalla legge", secondo le norme del codice civile in tema di oggetto, causa e motivi illeciti del negozio."

✓ Cass. pen. Sez. 6, *Sentenza n. 3926 del 16/10/1998 Ud. (dep. 25/03/1999) Rv. 212995* "Tra il reato di corruzione e quello di finanziamento illecito dei partiti, deve ritenersi ammissibile il concorso formale in quanto diverse sono le condotte e diversi i beni giuridici tutelati dalle rispettive norme incriminatrici: il buon andamento della Pubblica Amministrazione, per quanto attiene alla corruzione, ed il metodo democratico, con riguardo all'altro reato."

L'irrilevanza della questione nel caso di specie, laddove è ravvisabile un dolo diretto, addirittura di tipo intenzionale, sia *ex latere dantis* che *ex latere accipientis*, consente di soprassedere a una analitica disamina delle questioni che si pongono in relazione a situazioni di confine.

Napoli, 28.02.2013

**Il Pubblico Ministero**

*Vincenza Piscitelli,*  
*Francesco Curcio,*  
*Alessandro Milita,*  
*Fabrizio Vanorio*  
*H. J. Woodcock.*