

LA CORRUZIONE DEL PARLAMENTARE: UN ARCHETIPO COSTITUZIONALMENTE IMPROPRIO

di Francesco Compagna

Abstract. *La sentenza di condanna pronunciata dal Tribunale di Napoli nei confronti dell'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi introduce esplicitamente nella prassi giudiziaria l'ipotesi di corruzione di un parlamentare per l'attività funzionale svolta. L'assenza di riferimenti giurisprudenziali e l'oggettiva complessità dei temi ivi trattati, che abbracciano la qualità di pubblico ufficiale indistintamente attribuita ai membri delle Camere, gli eventuali profili di liceità del "mercimonio" politico, ma soprattutto le implicazioni penalistiche della sfera di insindacabilità delineata dall'art.68 Cost. conferiscono alla decisione una importanza davvero significativa, aprendo al contempo la strada ad ulteriori "fughe in avanti" del potere giurisdizionale nei suoi rapporti con gli altri poteri dello Stato.*

SOMMARIO: 1. Dalla riflessione speculativa alla prassi giudiziaria. – 2. L'abolizione dell'autorizzazione a procedere e la crescente rilevanza penalistica assunta dall'insindacabilità parlamentare. – 3. Il parlamentare come pubblico ufficiale? – 4. Lo "scambio" politico-parlamentare come dato connaturato alla natura stessa della funzione rappresentativa. – 5. L'insindacabilità del singolo voto e la più generale libertà funzionale quali ostacoli insormontabili per la configurabilità dalle nuove fattispecie di corruzione.

1. Dalla riflessione speculativa alla prassi giudiziaria.

A vent'anni dall'abolizione del controverso istituto dell'autorizzazione a procedere e dopo alcune inchieste giudiziarie sulle "scelte parlamentari" che non si erano poi tradotte in imputazioni formali, il procedimento a carico dell'On. De Gregorio ha posto prepotentemente alla ribalta la possibile rilevanza penale degli "scambi di utilità" che accompagnano l'attività politico-parlamentare.

L'argomento, rimasto per lungo tempo sotto-traccia sia nel dibattito penalistico che in quello costituzionale, ha così trovato uno spazio processuale molto preciso nella specifica contestazione formulata a carico dell'ex Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi – già posta a fondamento di una richiesta di autorizzazione a carattere istruttorio al Senato della Repubblica – nella quale si prospettava un'ipotesi di corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio in relazione alle utilità che sarebbero state conferite dall'imputato al Sen. De Gregorio (direttamente o per il tramite del movimento politico al medesimo facente capo) al fine di indurlo, nell'esercizio della sua attività parlamentare, a determinate manifestazioni di voto.

Quella che nell'originaria impostazione della Carta Costituzionale sarebbe certamente apparsa come un'ipotesi-limite si è così trasformata in una questione giuridica quanto mai concreta, inevitabilmente foriera di un duro scontro fra opposte visioni della funzione giurisdizionale, ma innanzitutto meritevole del necessario approfondimento penalistico.

Del resto, alcune avvisaglie del prepotente emergere di una simile questione non erano certamente mancate negli ultimi anni, e ciò sia nell'attualità politico-giudiziaria con riferimento ad indagini su fatti analoghi condotte dalla Procura di Roma, che nella più autorevole riflessione giurisprudenziale, in virtù di alcuni espliciti pronunciamenti della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale sui rapporti fra delitti contro la pubblica amministrazione e sfere di insindacabilità costituzionalmente protette, specificamente riferiti all'attività dei Consiglieri regionali ma in qualche modo premonitori della possibile apertura di veri e propri "spazi di controllo giurisdizionale" finanche all'interno della più antica garanzia parlamentare¹.

La recente sentenza del Tribunale di Napoli² con la quale l'ex Presidente del Consiglio è stato addirittura condannato per corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio costituisce pertanto l'occasione per un breve approfondimento del tema, il quale richiama a sua volta in causa una serie di questioni assai meno scontate di quanto potrebbe apparire a prima vista.

2. L'abolizione dell'autorizzazione a procedere e la crescente rilevanza penalistica assunta dall'insindacabilità parlamentare.

Come è noto, sino alla riforma costituzionale del 1993, la tradizionale struttura dell'art. 68 Cost., fondata su una richiesta di autorizzazione a procedere a carattere preventivo, aveva sostanzialmente sbarrato la strada a qualsiasi contestazione rivolta verso i membri delle Camere, valorizzando un meccanismo processuale completamente avulso dalla disamina di merito dell'addebito penalistico in quanto fondato sulla verifica parlamentare del *fumus persecutionis*. In questo quadro, il

¹ Con riferimento ad una vicenda processuale che incise pesantemente sull'andamento della XV^a Legislatura e che a tutt'oggi non ha visto ancora definito il primo grado di giudizio, la Corte di Cassazione ebbe infatti ad esaminare in sede cautelare la contestazione di concussione in danno dell'allora Presidente della Regione Campania elevata a carico del Presidente del Consiglio Regionale. Pur valorizzando il complessivo comportamento attribuito all'indagata e non il mero atto insindacabile in quanto tale, la Corte dava atto di un possibile abuso "consistito nella strumentalizzazione da parte dell'indagata dei suoi poteri quale presidente del Consiglio della Regione Campania", veste nella quale avrebbe "esercitato in maniera distorta le attribuzioni del suo ufficio, piegandone le finalità e gli obiettivi per il perseguimento di interessi particolari, estranei all'interesse pubblico, peraltro violando i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica", finendo in tal modo per superare l'assoluta insindacabilità degli atti in contestazione, fra i quali emergeva in particolare l'interpellanza asseritamente presentata da un consigliere regionale per esercitare pressioni sulla persona offesa (Cass, sez. VI, 19 giugno-25 agosto 2008, Lonardo, in *Cass. Pen.* n.5/2009, p.1938 e ss.).

² Trib. Napoli, sez. I, 8 luglio 2015, n. 11917, in *questa Rivista*, 19 Maggio 2016, con nota di UBIALI, [In tema di corruzione del parlamentare: la sentenza del Tribunale di Napoli sul leading-case Berlusconi-De Gregorio](#).

sistematico diniego delle autorizzazioni richieste dall'autorità giudiziaria (almeno sino agli sconvolgimenti politici determinati dall'inchiesta Mani Pulite) e la non impugnabilità delle relative deliberazioni innanzi alla Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato aveva finito per escludere completamente dall'attualità penalistica qualsiasi riflessione approfondita sulle prerogative parlamentari e sui loro rapporti con gli illeciti penali.

Viceversa, con l'abolizione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, le residue prerogative funzionali hanno ovviamente finito per sollevare molteplici incertezze sugli esatti confini delle immunità giudiziarie ad esse connesse in un contesto sociale e culturale caratterizzato da crescente sfiducia verso gli organi elettivi ed in un assetto politico-istituzionale pesantemente condizionato da meccanismi elettorali del tutto irragionevoli, destinati a svilire ulteriormente l'idea stessa di rappresentanza.

In questa prospettiva, il timore che l'insindacabilità parlamentare potesse tradursi in un ingiustificato privilegio di natura personale – spesso alimentato da una prassi parlamentare alquanto discutibile che pretendeva di riproporre nei fatti gli stessi meccanismi connaturati all'autorizzazione a procedere – aveva innanzitutto ispirato la giurisprudenza costituzionale sviluppatasi a partire dal 2000 in tema di diffamazione (e rimasta sostanzialmente immutata anche a seguito dell'entrata in vigore della legge n.140 del 2003³), la quale – nel restringere al minimo il possibile ricorso all'art.68, primo comma, Cost. per le dichiarazioni rese dal parlamentare *extra moenia* – ha fissato quale fondamentale criterio di valutazione quello relativo alla riconducibilità dell'atto dichiarativo *sub iudice* all'attività parlamentare tipica, ammettendo una sorta di insindacabilità “derivata” solo per le successive esternazioni pubbliche aventi il medesimo contenuto⁴.

Inoltre, proprio con riferimento al consueto campo applicativo dell'insindacabilità parlamentare, ovvero alla libera espressione di opinioni suscettibili di offendere l'altrui reputazione, sono state autorevolmente prospettate in dottrina delle interpretazioni sistematiche tese addirittura a subordinare l'operatività della prerogativa in esame – anche sulla scia di alcune pronunce della Corte di Strasburgo –

³ Sulle varieguate interpretazioni dell'intervento normativo in esame si vedano tuttavia BELLAGAMBA, *Lodo "Maccanico": attuazione dell'art. 68 Cost. e sospensione dei processi per le alte cariche. Profili sostanziali* in *Dir. pen. e proc.*, 2003, p.1220 e ss.; BUSIA, *A rischio l'insindacabilità fuori dalle Camere*, in *Guida dir.*, 2003, 26, p. 25 e ss.; GRISOLIA, *Un passo avanti o un passo indietro nella disciplina delle immunità parlamentari?* in *Dir. pen. e proc.*, 2003, p.1226 e ss.; PACE, *La legge n. 140/2003 e i principi costituzionali violati*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, III, Torino, 2005, 16.

⁴ La valorizzazione del c.d. nesso funzionale, in forza della quale l'insindacabilità deve ritenersi riferita agli atti parlamentari tipici ed alle dichiarazioni rilasciate al di fuori dei lavori parlamentari che denotino una corrispondenza sostanziale di contenuti rispetto ad opinioni già precedentemente espresse nella sede istituzionale, viene compiutamente affermata dalla giurisprudenza costituzionale a partire da Corte cost., 17 gennaio 2000, n. 10 e 11, in *Cass. pen.*, 2000, doc. n. 1416 e 1417.

ad una concreta verifica giurisdizionale sulle modalità di esercizio del diritto di critica politica, secondo lo schema applicativo proprio delle cause di giustificazione⁵.

Tuttavia, al di là di alcune forzature interpretative emergenti nella prassi e della perdurante divergenza fra i possibili inquadramenti dogmatici dell'istituto, la riflessione sui rapporti fra dichiarazione insindacabile e delitto di diffamazione ha complessivamente condotto – almeno nella giurisprudenza della Corte Costituzionale – ad approdi sostanzialmente condivisi e tutto sommato apprezzabili⁶.

Da un lato, la valorizzazione della tipicità dell'atto ha consentito infatti di salvaguardare l'operatività della prerogativa costituzionale bilanciandola con elementi di maggiore chiarezza; dall'altro, il crescente rigore interpretativo che si registra in tema di "esternazioni mediatiche" ha opportunamente salvaguardato la parità di posizioni fra tutti i partecipanti alla dialettica democratica, escludendo qualsiasi preminenza "politica" del parlamentare e garantendo conseguentemente una maggior tutela anche ai potenziali destinatari di dichiarazioni lesive.

Mentre rispetto alla libera manifestazione del pensiero del parlamentare si rinviene pertanto un ventennale dibattito giuridico volto alla corretta delimitazione della sfera di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost., il tema dell'autonomia e dell'indipendenza del parlamentare nell'esercizio del potere di voto – oggetto in passato di sporadiche riflessioni sui rapporti fra insindacabilità del voto e delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione – era invece rimasto estraneo all'attualità penalistica sino alle recentissime vicende giudiziarie sopra richiamate.

Non vi è dubbio che la sacralità istituzionale delle votazioni parlamentari – ed in particolare del voto di fiducia – renda particolarmente delicata qualsiasi riflessione tecnico-giuridica sulla norma costituzionale in oggetto, destinata ad essere considerata, a seconda dell'approccio politico dell'interprete, come l'ultimo baluardo della libertà e dell'indipendenza degli organi rappresentativi o, viceversa, come un vetusto privilegio destinato a cadere sotto i colpi di una progressiva redistribuzione dei poteri in favore del potere esecutivo e delle autorità giurisdizionali. Eppure, non si può negare al contempo che il problema della compatibilità fra l'art. 68 Cost. e l'ipotizzata corruzione di un parlamentare finisca per assumere, almeno *de iure condito*, una preminente valenza penalistica, trattandosi in buona sostanza di verificare se una determinata fattispecie possa o meno ritenersi integrata senza necessità di procedere ad un diretto sindacato degli atti funzionali di cui trattasi.

Una volta abbandonato il tradizionale alveo della diffamazione, nel quale la condotta tipica tende necessariamente a coincidere con il compimento dell'atto funzionale, la complessiva disamina delle "conseguenze penalistiche" dell'art. 68, primo comma, Cost. sembra pertanto imporre una particolare attenzione all'oggetto ed

⁵ Cfr. GULLO, *Le immunità come limite alla tutela penale? Una riflessione sull'insindacabilità nel quadro della sistematica del reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, p. 203.

⁶ Per un eventuale approfondimento di questi temi sia consentito richiamare COMPAGNA, *Illecito penale ed insindacabilità parlamentare*, Napoli, 2012.

alla struttura dell'illecito penale eventualmente ipotizzabile a carico del singolo parlamentare, con conseguente rinuncia a qualsiasi apriorismo interpretativo.

3. Il parlamentare come pubblico ufficiale?

In una simile prospettiva, il primo problema da affrontare, in tema di delitti contro la pubblica amministrazione, attiene – ovviamente – alla qualifica soggettiva da attribuire ai membri delle Camere. A dispetto di alcune voci contrarie rimaste sostanzialmente isolate, detta questione appariva ampiamente risolta dall'originario disposto dell'art.357 c.p. che attribuiva la qualifica di pubblico ufficiale ad "ogni persona che esercita, permanentemente o temporaneamente, gratuitamente o con retribuzione, volontariamente o per obbligo, una pubblica funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria". L'accoglimento, sul piano sistematico, di un approccio soggettivistico volto a conferire all'organo-persona fisica una qualificazione unitaria e la conseguente esclusione della possibilità di enucleare, nell'ambito di una "funzione" pubblica, anche delle "attività" estranee al bene giuridico di riferimento inducevano infatti a considerare il parlamentare come pubblico ufficiale con riferimento a tutte le facoltà attribuitegli dall'ordinamento.

La tendenziale sovrapposizione fra lo *status* di parlamentare e quello di pubblico ufficiale parrebbe tuttavia messa in crisi dalla definitiva affermazione, specie a seguito della riforma del 1990⁷, di un diverso approccio interpretativo teso a desumere – di volta in volta – la qualifica pubblicistica non già dal ruolo complessivamente attribuito al soggetto agente quanto invece dalle specifiche attribuzioni che vengono concretamente alla ribalta in relazione ad un dato comportamento. Se così è, il riconoscimento in capo ai parlamentari della qualifica di pubblici ufficiali parrebbe allora da limitare alle sole funzioni legislative ad essi affidate, non diversamente da quanto avviene per altri organi statuali dotati di simili poteri.

Viceversa, la specificità delle altre funzioni parlamentari più significative, tradizionalmente definite dalla dottrina costituzionalista come attività "*di controllo e di indirizzo politico*" dovrebbe escludere che le stesse possano essere eventualmente annoverate fra le funzioni amministrative, in quanto connaturate al ruolo di rappresentanza politica attribuito ai membri delle Camere, svincolate da scopi

⁷ Sulle implicazioni della legge n.86/90 cfr. *ex multis* FIORELLA, voce *Ufficiale pubblico, incaricato di un pubblico servizio o di un servizio di pubblica necessità*, in *Enc. Dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, p. 563 ss.; RAMACCI, *Norme interpretative e definizioni: la nozione di "pubblico ufficiale"*, in COPPI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1993, p. 327 ss.; SEVERINO DI BENEDETTO, voce *Pubblico ufficiale e incaricato di un pubblico servizio*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, 1995, vol X, p. 508 ss.; IDEM, sub art. 357-358, in PADOVANI (coordinato da), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1996, p. 448 ss.; IDEM, *Le nuove definizioni delle figure di pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio nel testo riformato degli artt. 357 e 358 c.p.*, in COPPI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1993, p. 338 ss.

predeterminati ed estranee nel loro contenuto a qualsiasi forma di previa regolamentazione normativa o autoritativa⁸.

Né potrebbe apparire convincente una qualificazione di tali attività come funzioni “connesse” all’attività legislativa in ragione dell’assoluta diversità di contenuto ravvisabile rispetto ad essa, in relazione alla quale l’unico comune denominatore è dato per l’appunto dall’attribuzione delle medesime (in tutto o in parte) ai medesimi organi.

Del resto, se si volge lo sguardo ad alcuni dei principi enunciati dalla giurisprudenza penalistica nel quadro normativo previgente, attraverso i quali – prima ancora dell’eventuale esistenza di un atto illegittimo – si tendeva a valorizzare, più a monte, l’esistenza di “*doveri di fedeltà e di imparzialità*” direttamente connessi alla qualifica soggettiva di pubblico ufficiale – non si può non coglierne l’intrinseca inconciliabilità con la concezione liberale della rappresentanza politico-parlamentare, nella quale la scelta democratica costituisce per l’appunto il risultato di una somma di interessi di parte e si pone per sua natura agli antipodi di qualsiasi modello deontico.

Se tali premesse fossero condivise, il tema attinente alla “corruzione dei parlamentari” andrebbe pertanto circoscritto *de iure condito* al mero esercizio della funzione legislativa, con conseguente sottrazione della restante attività politico-parlamentare dalla più stringente tutela penalistica concernente l’attività amministrativa.

Il Tribunale di Napoli muove invece dal discutibile presupposto secondo il quale l’intera attività parlamentare andrebbe ricondotta alla funzione legislativa, ponendo in tal modo nel nulla le consolidate distinzioni abitualmente tracciate in ambito costituzionale: “oltre alle votazioni vere e proprie, in commissione o in aula, tutte le attività in cui si esplica lo svolgimento del mandato parlamentare (dalla presentazione di proposte di legge, alle attività conoscitive, dalle funzioni di rappresentanza a quelle di indirizzo e di controllo sulle attività di governo, mediante mozioni, risoluzioni, interpellanze, etc., quelle strettamente gestionali, quelle di “autodichia”, per citarne solo alcune) sono e devono essere intese come manifestazione della funzione legislativa propria del Parlamento, della quale sono dunque espressione, non solo quando mirano all’emanazione di atti avente forza di legge, ma anche in tutte quelle occasioni in cui esercitano poteri propri del potere legislativo, come ad esempio nel caso della nomina dei giudici costituzionali o dei membri laici del CSM”⁹.

⁸ In tal senso, cfr. VALLINI, *Le qualifiche soggettive*, in PALAZZO (a cura di), *Delitti contro la pubblica Amministrazione, Trattato di diritto penale*, parte speciale, II, Napoli, 2011, p.758 ss., ove l’Autore esclude che gli atti politici siano sussumibili nell’art. 357 c.p., anche in considerazione della mancanza di qualsiasi criterio volto a stabilirne la legittimità e della sottrazione degli atti e provvedimenti politici del governo al controllo del Consiglio di Stato ex art. 31 R.D. 1054/24. In senso contrario, cfr. invece SEVERINO DI BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, Milano, 1983, p.167 ss., che riconduceva alla funzione amministrativa le attribuzioni di natura politica, nonché SEGRETO – DE LUCA, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Milano, 1991, p. 17 ss.

⁹ Cfr. Trib. Napoli, cit., p.167.

Ma in questi termini la questione non può che risultare mal posta. Una cosa è sostenere che la *ratio legis* fosse quella di riferire la qualità di pubblici ufficiali all'intera attività parlamentare – il che è ovviamente possibile, a patto che si abbandoni l'approccio teso a riferire detta qualifica al tipo di funzioni svolte nel caso concreto piuttosto che allo *status* che deriva genericamente da alcune di esse – altra cosa è confondere le diverse funzioni svolte dal Parlamento con la potestà legislativa propriamente intesa, nel tentativo di suffragare una scelta interpretativa aprioristica.

4. Lo “scambio” politico-parlamentare come dato connaturato alla natura stessa della funzione rappresentativa.

Ma quale che sia lo spettro delle funzioni parlamentari riconducibili al disposto di cui all'art. 357 c.p., è d'altro canto evidente che la specifica natura che le caratterizza si manifesta anche sotto altri profili, anch'essi potenzialmente idonei ad incidere sulla configurabilità dei principali delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Un non trascurabile profilo di riflessione riguarda infatti i peculiari margini di liceità che caratterizzano lo scambio politico-parlamentare in quanto connaturato alla stessa funzione rappresentativa. La sovrapposizione fra valutazioni astratte ed interessi di parte che incarna abitualmente lo specifico disvalore delle vicende corruttive costituisce in tal senso un aspetto immanente all'attività politica e partitica¹⁰.

Se solo si considerano le ormai consolidate interpretazioni giurisprudenziali della nozione di “utilità” non si può non percepire con immediatezza che l'applicazione dei medesimi criteri all'attività politico-parlamentare avrebbe ripercussioni assolutamente distoniche rispetto alla comune concezione della logica

¹⁰ Cfr. [Relazione sottoscritta da Giuliano Vassalli del 24 marzo 1971 sulla richiesta di autorizzazione a procedere contro il deputato Felici](#) esaminata dalla Giunta della Camera nel corso della V^a legislatura, in Atti Camera, V^a leg., Doc. IV, n. 136 B: “la norma costituzionale, nella sua dizione letterale – opinioni espresse e voti date – comprende ed esaurisce ogni attività tipica, propria ed esclusiva, dell'ufficio parlamentare, che si esplica, da parte di ogni singolo componente il consesso, mediante la pronuncia di discorsi, l'espressione del voto, la presentazione e l'illustrazione di mozioni e di interpellanze, la presentazione di interrogazioni, la presentazione di proposte di legge e delle relative relazioni, le dichiarazioni di voto e, in generale, nell'uso di tutti gli strumenti previsti ed offerti dai regolamenti delle due Camere. L'esercizio delle funzioni parlamentari proprie è sempre obiettivamente, e non solo soggettivamente, lecito, cosicché la prerogativa di cui all'art. 68^o comma della Costituzione appare, ed è, dettata a tutela di esse; risponde cioè all'esigenza di garantire nel modo più assoluto il libero esercizio di una funzione sovrana, la cui esplicazione non può essere oggetto di sindacato o di giudizio diversi da quelli – esclusivi – di natura politica, rimessi al Parlamento stesso e al corpo elettorale”. Ancor più netta la posizione del TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, Milano, 1973, p.231, secondo il quale sussisterebbe di conseguenza “un limite esplicito, a livello costituzionale, rispetto all'applicazione (...) dei delitti di corruzione e di interesse privato al parlamentare, poiché il conseguimento, l'accettazione di promesse, il prendere interesse aventi per oggetto il favore dell'elettorato e dei partiti costituisce esercizio, da parte del parlamentare, di una fra le più rilevanti e dichiarate facoltà connesse col suo status, giuridicamente lecito, di rappresentante di interessi, generali e particolari”.

democratica e delle continue esigenze di compromesso che la caratterizzano. Di conseguenza, laddove si volesse seriamente ipotizzare che talune forme di condizionamento dell'attività parlamentare possano integrare fattispecie di rilevanza penale, si dovrebbe necessariamente ricorrere ad una fragile distinzione fra forme di scambio che si collocano nell'alveo della legittima trattativa politica e veri e propri accordi criminosi fondati su vantaggi di natura eminentemente privatistica in quanto completamente avulsi dall'attività politica svolta. Seguendo questa strada, in qualche modo obbligata, ci si avventurerebbe tuttavia su un crinale particolarmente scosceso, tale da disarticolare la comune descrizione normativa delle fattispecie corruttive e da rimettere ogni decisione agli arbitrari giudizi di valore dell'interprete¹¹.

A ben vedere, i fatti decripti nella contestazione formulata dalla Procura di Napoli sono destinati a colpire negativamente la sensibilità del giurista non già per il disvalore proprio dell'articolo "scambio" ivi ipotizzato (su cui continua a fondarsi, seppur con logiche recentemente rinnovate dalla novella legislativa, il paradigma della corruzione), quanto per il rischio di totale asservimento della funzione parlamentare ad un potere di condizionamento economico smisurato, come tale estraneo alle multiformi manifestazioni del normale compromesso democratico. Sarebbero, in altre parole, il *quantum* ed il *quomodo* del condizionamento esterno ad assumere in questo caso rilievo, piuttosto che la mera conformità degli accadimenti alla fattispecie astratta.

¹¹ Cfr. Trib. Napoli, cit., p. 175 ss., ove la sentenza in esame prova faticosamente a tracciare una linea discretiva, asseritamente desunta dalla prassi, fra accordi leciti ed accordi illeciti senza tuttavia pervenire a conclusioni sufficientemente nitide: "è risultato chiaro che nelle trattative interne alle coalizioni hanno sovente un gran peso le promesse e le rassicurazioni di futuri incarichi di governo a questo o quell'esponente di un certo movimento, oppure le offerte di benefici di vario tipo a favore delle comunità di cui i parlamentari corteggiati sono diretta espressione. Ciò nel processo è emerso, ad esempio, a proposito dei Senatori eletti nelle circoscrizioni estere, oppure di quelli del Süd Tirol Volkspartei, o delle esigenze manifestate dai due partiti che facevano riferimento alla categoria dei pensionati, ma anche quando s'è parlato delle trattative compiute dall'On. Di Pietro per ottenere un ministro o un sottosegretario in più espressione del suo partito e, ancora, a proposito dell'ampissima squadra di governo messa in campo per garantire la coesione della coalizione dell'Ulivo in occasione del Governo Prodi (...) In questi casi, infatti, almeno per come sono stati rappresentati nel processo e come vengono percepiti nelle normali dinamiche della politica – si è sempre in presenza di libere e reversibili scelte di entrambe le parti e non ricorre alcuna rinuncia o compressione delle prerogative di autonomia e indipendenza dei partiti, dei movimenti e ancor più dei singoli parlamentari. Può ben darsi, insomma, che gli uni o gli altri si determinino a raggiungere un certo accordo o alleanza anche per ragioni economiche o perché allettati *da promesse di utilità politiche o economiche*. Queste ultime, però, innanzitutto sono espressione di convergenze o affinità preesistenti, oppure ricercate e volute dagli aderenti al patto, frutto delle intese e delle reciproche concessioni raggiunte. Giammai, comunque, questi accordi possono implicare e prescrivere una cieca adesione da parte di alcuno a ordini imposti o un prezzolato acconsentire a direttive vincolanti. *In questa logica, dunque, i corrispettivi economici o politici elargiti a seguito di scelte, cambiamenti, convergenze etc., sono espressione di volta in volta della intenzione di valorizzare le risorse acquisite, di premiare gli sforzi fatti e incoraggiare quelli a farsi, eventualmente finanziare l'operato del nuovo alleato, oppure sfruttarne le sue capacità e le sue motivazioni e così via. Quel che connota la corruzione, insomma, non è il corrispondere denaro o altre utilità e vantaggi, economici e politici, né che proprio questo influisca o determini le scelte e le alleanze dei politici, ma solo e unicamente l'aver il parlamentare rinunciato alla propria libera determinazione e scelta in cambio e in stretta e inscindibile correlazione con queste promesse e dazioni".*

Ma simili considerazioni pongono necessariamente in risalto un delicato profilo di valutazione politica che non dovrebbe però avere nulla a che fare con il giudizio di illiceità penale, rispetto al quale la questione in oggetto sembra ridursi ad un interrogativo assai banale: nell'attività parlamentare, lo "scambio" – fra partiti, fra centri di rappresentanza di interessi privati ed in ultima analisi fra persone – è effettivamente illecito? E se lo è, a quali condizioni? Esclusa – per ovvi motivi – la possibilità di distinguere le condotte in ragione delle diverse finalità politiche ad esse sottese e considerata l'inevitabile sovrapposizione fra scelte politiche ed interessi particolari, chi volesse prospettare l'illiceità di taluni comportamenti dovrebbe riuscire a fornire all'interprete dei criteri di valutazione oggettivi, allo stato assai difficili da immaginare. Viceversa, i passaggi della sentenza che si propongono di tracciare delle possibili linee di demarcazione finiscono per richiamare genericamente delle "prassi" parlamentari dietro le quali si faticano ad individuare dei criteri distintivi di natura oggettiva.

Di conseguenza, senza pretendere in alcun modo di enucleare un'indistinta facoltà di violare le norme penali in forza di una generica funzione di rappresentanza democratica, non si può certo trascurare – in questo campo – l'estrema volatilità di qualsiasi valutazione penalistica fondata sull'improprio "condizionamento" derivante dalla promessa o dalla dazione di un'utilità. Non a caso, le motivazioni addotte dal Tribunale di Napoli muovono per l'appunto dalla opinabile premessa secondo la quale, pur a fronte di un accordo politico elettorale tra due movimenti politici fondato sulla proclamata condivisione dei medesimi valori e ideali, il significato del medesimo sarebbe in realtà consistito nell'occultare e mascherare dei pagamenti che "ben lungi dal consacrare un patto politico elettorale tra due movimenti costituivano l'attuazione di un accordo corruttivo tra i rispettivi leader"¹².

Eppure, è proprio la complessità delle scelte che il Tribunale si propone di indagare a porre involontariamente in evidenza la palese inadeguatezza di una simile lapidaria valutazione. Da un lato, l'oggetto del presunto accordo corruttivo viene infatti riferito a scelte politiche piuttosto articolate e genericamente ricondotte al c.d. "traghetamento" del Sen. De Gregorio dalle file della maggioranza a quelle dell'opposizione¹³. Dall'altro, è lo stesso Tribunale a porre a fondamento di una simile scelta delle ragioni di diversa natura ed a qualificare il perseguimento di un vantaggio economico come un profilo determinante ma non certo esaustivo¹⁴.

Tuttavia, la motivazione più profonda della decisione in esame non si sviluppa attraverso la valorizzazione degli indubbi profili patologici della specifica vicenda del

¹² Cfr. Trib. Napoli, cit., p.81.

¹³ Nella ricostruzione effettuata dal Tribunale l'ampio oggetto del patto corruttivo sarebbe stato quello di "adoperarsi con ogni mezzo per mettere in difficoltà la maggioranza di centro-sinistra, evidenziarne le criticità e le contraddizioni interne e sottolineare sia nel mondo politico sia all'opinione pubblica le scelte sbagliate e impopolari dell'esecutivo" (cfr. Trib. Napoli, cit., p.161).

¹⁴ "Non fu solo il comune sentire ideologico con Forza Italia e gli altri partiti del centro-destra a spingere De Gregorio a abbandonare la maggioranza di allora, ma in ciò influirono sensibilmente le profferte economiche di Berlusconi" (cfr. Trib. Napoli, cit., p.153).

Sen. De Gregorio, quanto piuttosto attraverso un'asettica riconduzione della funzione parlamentare al perseguimento di un (prestabilito) interesse generale, come tale separato e distinto dagli eventuali interessi particolari. Sotto tale profilo, si resta addirittura sgomenti nel rilevare come l'autonomia e l'indipendenza che dovrebbero caratterizzare l'attività parlamentare in un regime liberale vengano sottoposti ai medesimi criteri di valutazione enucleati dalla giurisprudenza con riferimento all'attività amministrativa.

Se nella ricostruzione accusatoria sviluppata nell'originaria richiesta di autorizzazione della Procura di Napoli si giungeva a teorizzare che "quella di parlamentare è una funzione per definizione qualificata in termini di doverosità, non già di libertà", la sentenza di condanna arriva invece a declinare il medesimo concetto su binari di maggior concretezza "l'ispirare il proprio agire e lo svolgimento della propria funzione non già all'espressione del sentire della Nazione o di una sua parte, ma al perseguimento di interessi particolaristici e individuali, come corrispettivo di pagamenti in denaro ricevuti, costituisce per il parlamentare una violazione di tale primo e importantissimo dovere"¹⁵.

Le considerazioni in tal modo svolte chiariscono allora definitivamente l'estrema rilevanza della posta in gioco, in quanto la sentenza in esame non si limita ad aprire una "occasionale" breccia all'interno della tradizionale intangibilità della scelta parlamentare, ma giunge viceversa a rivendicare un possibile controllo giurisdizionale di ampio respiro sull'intera attività posta in essere dai rappresentanti della Nazione¹⁶. Si tratta ovviamente di una posizione estremistica che si traduce in un completo ribaltamento della nozione di rappresentanza politica tratteggiata dalla Costituzione e che riecheggia per molti versi le tradizionali critiche al regime parlamentare sviluppatesi fra le due guerre, lumeggiando con assoluta chiarezza il particolare clima ideologico nel quale è destinata a svilupparsi l'attuale riflessione penalistica.

All'assenza di qualsiasi filtro di natura "autorizzativa" ed all'estrema difficoltà di raggiungere un equilibrio soddisfacente attraverso una demarcazione fra "lecito" ed

¹⁵ Cfr. Trib. Napoli, cit., p.171.

¹⁶ Tali preoccupazioni sono particolarmente vive nello scritto di VASSALLI, *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del Parlamento*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, 1974, tomo IV, p. 4279 ss., ed ora in IDEM, *Scritti giuridici di Giuliano Vassalli*, Milano, 1997, volume I, Tomo I, p. 223 ss. che, nel ripercorrere la decisione assunta nel caso Felici dalla Giunta delle autorizzazioni a procedere della Camera (cfr *supra*, nt. 10), asserisce come "ciò che ha contribuito a spingere verso la conclusione dell'irresponsabilità penale è stata la considerazione di quelle che avrebbero potuto diventare, a un momento dato, le conseguenze dell'affermazione contraria. Non si può dimenticare che il nostro Paese si trova da tempo in presenza di un travalicamento della giurisprudenza rispetto alla legge penale nel campo dei delitti contro la pubblica amministrazione (...) Così come oggi si vorrebbe indagare, per colpirla penalmente, sull'accettazione della promessa di denaro che avrebbe preceduto l'iniziativa legislativa e ad essa sarebbe collegata, domani si potrebbe, con lo stesso diritto e lo stesso metro, indagare, per colpirli, sui colloqui avuti dal parlamentare, prima di formulare la propria proposta o nell'atto di redigerla, con questa o quella rappresentanza sindacale o associativa e si potrebbe agevolmente inferire che la proposta fu dettata anche dall'interesse di favorire una categoria amica; anzi spesso se ne potrebbe inferire l'esistenza, altresì, di un interesse proprio del parlamentare, se non addirittura l'avvenuta accettazione di una "promessa di utilità", soprattutto in prossimità di nuove elezioni e nella speranza di ottenimento di voti".

“illecito” che valorizzi le peculiari caratteristiche del caso concreto secondo il consueto schema delle scriminanti, si accompagna pertanto l’affiorare di una visione istituzionale che rifiuta in radice la peculiarità della funzione rappresentativa e che riconduce nella sfera del penalmente illecito l’idea stessa di accordo o di compromesso parlamentare, almeno tutte le volte in cui il medesimo non dovesse apparire come “espressione di convergenze o affinità preesistenti” bensì come “cieca adesione da parte di alcuno a ordini imposti”.

5. L’insindacabilità del singolo voto e la più generale libertà funzionale quali ostacoli insormontabili per la configurabilità dalle nuove fattispecie di corruzione.

Certo è che in mancanza di riferimenti condivisi che consentano di orientare la riflessione sulla base di un *idem sentire* politico-istituzionale a dover assumere assoluta preminenza, ai fini di una corretta ricostruzione giuridica, è necessariamente il dato costituzionale in quanto tale, imperniato – come si è detto – sulla insindacabile libertà dichiarativa di deputati e senatori, in tutte le forme nelle quali essa può esprimersi in ossequio alle previsioni dei regolamenti parlamentari.

Più che attraverso una riflessione generale sulle caratteristiche dell’attività politico-parlamentare, come tale destinata a suscitare valutazioni opposte, il tema trattato sembra pertanto richiedere un’attenta verifica sulla effettiva possibilità di configurare un’ipotesi di corruzione senza tuttavia procedere ad un inammissibile sindacato dell’atto parlamentare. A tale ultimo riguardo occorre tuttavia considerare che non è solo il “contenuto” dell’atto parlamentare a doversi ritenere sottratto al controllo giurisdizionale, ma anche le sue eventuali “ragioni”, in quanto qualsiasi censura delle motivazioni psichiche dell’agente, o comunque del procedimento di formazione della sua volontà, si tradurrebbe inevitabilmente in una non consentita valutazione delle modalità di esercizio del mandato¹⁷.

In questo senso, nel quadro normativo previgente, era stata innanzitutto rilevata l’impossibilità di qualificare l’atto parlamentare come contrario ai doveri di ufficio, mentre veniva generalmente riconosciuta la possibile configurabilità del reato di cui all’art.318 c.p.¹⁸, quanto meno nell’ipotesi in cui la fattispecie fosse stata integrata

¹⁷ Osserva ad esempio CERASE, *Anatomia critica delle immunità*, Soveria Mannelli, 2011, p.70, che “anche impostare la questione domandandosi se quel voto dato (o da dare) sia motivato da illeciti compensi risulta dilemmatico: quando può dirsi che la contropartita sia indebita penalmente, ai sensi degli artt. 318 e 319 c.p. ? (...) Negoziati, patti, scambi, accordi, intese, manovre: la politica, parlamentare e non, è da sempre costituita da tutto questo. Se a seguito di tali elementi un deputato si determina a esprimere un certo voto in un senso o nell’altro, può dirsi sol per questo che v’è reato? Certamente no”.

¹⁸ Così VASSALLI, *Punti interrogativi sulla estensione 6-à della irresponsabilità dei membri del Parlamento*, cit., p. 222, che esclude la possibilità di contestare la corruzione propria nel caso dell’accettazione della promessa di una somma di denaro quale prezzo per la presentazione di una proposta di legge. Similmente, cfr. LUCIBELLO, *Il giudice penale e la pubblica amministrazione*, Rimini, 1994, p.159 e, in termini più sfumati,

(attraverso la dazione o la promessa) ancor prima del compimento dell'atto insindacabile. Una simile prospettazione lasciava certamente aperti alcuni problemi ma consentiva tuttavia di individuare un puntuale profilo di illiceità in un eventuale rapporto sinallagmatico fra utilità ricevuta ed atto parlamentare oggetto del mercimonio, almeno in presenza di una relazione di "scambio personale" sviluppatasi pacificamente al di fuori di qualsiasi possibile lettura politica.

In simili casi, la valutazione di illiceità della condotta del parlamentare presupponeva l'individuazione di un dato psicologico che si sarebbe sì potuto (eventualmente) riverberare nel successivo compimento di un atto funzionale, ma che risultava ad esso ancora estraneo: ad esempio, l'avvenuta ricezione di una somma di danaro connessa alla prevista presentazione di un disegno di legge avrebbe potuto teoricamente integrare la consumazione del reato di corruzione in un momento ancora antecedente rispetto all'eventuale svolgimento dell'attività funzionale.

Per quanto il concreto accertamento del reato fosse concretamente destinato ad investire anche le ragioni che avrebbero poi indotto il parlamentare ad assumere una determinata posizione nel libero svolgimento delle sue funzioni, la rilevanza penale attribuita all'accordo sinallagmatico consentiva in tal caso di prescindere, almeno in termini di logica formale, da qualsiasi valutazione dell'attività successiva. Inoltre, l'esigenza di individuare una "retribuzione non dovuta" poneva verosimilmente al di fuori del penalmente rilevante i finanziamenti correttamente formalizzati ed apriva la strada ad una possibile esclusione della tipicità "sinallagmatica" (pur progressivamente sbiaditasi nelle più recenti interpretazioni giurisprudenziali) in presenza di scambi di utilità rientranti in un rapporto politico ben più ampio e complesso rispetto al mercimonio di un singolo atto.

Il possibile punto di equilibrio di un dibattito dottrinario caratterizzato da posizioni discordanti è stato tuttavia rimesso in discussione dalla riformulazione delle ipotesi di corruzione¹⁹, nelle quali il disvalore del fatto prescinde (almeno nell'ipotesi-base) da una prospettiva prettamente sinallagmatica, per abbracciare una più generale interferenza fra utilità personali e svolgimento di una funzione pubblicistica.

PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale, Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, VI ed., Milano, 1994, p. 180 (nt. 95).

¹⁹ Sulla riforma dei delitti di corruzione, con particolare riguardo alla modifica dell'art. 318 c.p., cfr. ANDREAZZA - PISTORELLI, [Una prima lettura della l. 6 novembre 2012, n. 190 \(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione\)](#), Relazione a cura dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, in *questa Rivista*, 20 novembre 2012; BRUNELLI, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione: un primo commento*, in [www.federalismi.it](#), 5 dicembre 2012; DOLCINI, [La legge 190/2012: contesto, linee di intervento, spunti critici](#), in *questa Rivista*, 23 Settembre 2013; GAMBARDELLA, *Profili di diritto intertemporale della nuova corruzione per l'esercizio della funzione*, in *Cass. pen.*, n. 11-2013, p. 3857 ss.; GAROFOLI, [La nuova disciplina dei reati contro la p.a.](#), in *questa Rivista*, 15 Gennaio 2013; 1 PULITANÒ, *La novella in materia di corruzione*, in *Cass. pen., suppl.* n. 11, 2012, p. 3 ss.; SEMINARA, *La riforma dei reati di corruzione e concussione come problema giuridico e culturale*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, p. 1235; VIGANÒ, [I delitti di corruzione nell'ordinamento italiano: qualche considerazione sulle riforme già fatte, e su quel che resta da fare](#), in *Dir. pen. cont. - Riv. Trim.*, n. 3-4/2014, p. 4 ss.

Mentre l'ipotesi limite di un parlamentare che ponga a servizio di terzi l'intera funzione svolta rinunciando a qualsiasi margine di autonomia risulta infatti scarsamente verosimile in concreto, atteso che finanche nella deplorabile vicenda in esame il Tribunale non può non riferire al De Gregorio la concreta attuazione degli scopi posti a fondamento dell'accordo²⁰, un generico condizionamento della funzione parlamentare non sembra poter assumere, di per sé stesso, quei connotati di specificità e di determinatezza che legittimano l'intervento penale.

Anche a voler cogliere, infatti, nella scelta legislativa una più forte tutela delle funzioni pubblicistiche rispetto alle inevitabili contaminazioni derivanti da rapporti personali, interessi comuni o reciproci scambi di favore (ed eventualmente non tradotti in un vero e proprio accordo sinallagmatico), ci si trova infatti al cospetto di un archetipo penalistico che ben può attagliarsi a forme di discrezionalità vincolata quali quelle che si rinvencono negli atti amministrativi, ma che non convince invece in alcun modo laddove venga riferito a vere e proprie valutazioni politiche.

Di conseguenza, una volta abbandonata la tradizionale ipotesi di corruzione parlamentare impropria antecedente, in favore della nuova corruzione "per l'esercizio della funzione" ci si trova dinanzi ad un profilo di disvalore difficilmente riferibile all'attività politico-parlamentare ed insuscettibile di autonomo apprezzamento se non nell'ambito di una valutazione di merito del rapporto instauratosi fra sollecitazioni private e funzione di rappresentanza.

Da un lato, l'insindacabilità della singola determinazione continua pertanto a sbarrare la strada alla più grave ipotesi di corruzione per atto contrario, dall'altro l'inevitabile contaminazione fra interessi particolari ed interessi collettivi che caratterizza le scelte politiche non consente di individuare, nella fattispecie meno grave, un substrato fattuale immediatamente percepibile.

Se è vero pertanto che il paradossale ragionamento sviluppato dal Tribunale di Napoli – secondo il quale l'autonomia dei membri delle Camere giustificerebbe l'intervento penalistico nei confronti di coloro i quali mostrino in qualche modo di "rinunciare" ad una simile autonomia valutativa – ha indotto ad aggirare la prima questione con motivazioni tautologiche ispirate a ben precise premesse ideologiche, è vero altresì che il tema della corruzione parlamentare per l'esercizio della funzione risulta ancora ben lungi dal potersi ritenere risolto e rischia di continuare ad infiammare l'attualità giudiziaria del paese.

Eppure, proprio la peculiare posizione dei parlamentari e l'immediata applicabilità delle norme penali concernenti il finanziamento illecito, avrebbero consentito in questo caso di addivenire ad una soluzione assai più semplice e ben più rispettosa dei principi costituzionali, incentrando il giudizio di disvalore sui profili di

²⁰ La stessa sentenza, p. 155 ss., dà paradossalmente atto del non completo asservimento del De Gregorio, evidenziando come lo stesso senatore avesse in alcune occasioni votato contro gli interessi politici dell'opposizione, seppur al bieco fine di "accelerare" i pagamenti da parte di Berlusconi, così evidenziando il perdurare di uno spazio decisionale intangibile quali che siano gli eventuali impegni di volta in volta assunti da un parlamentare.

trasparenza democratica e non già sulle controverse modalità attraverso le quali ciascun parlamentare ritiene di svolgere il proprio mandato elettivo.