

ISBN 88-243-1266-7

ISTITUTO DI DIRITTO E PROCEDURA PENALE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI «FEDERICO II»

FRANCESCO FORZATI

IL FINANZIAMENTO ILLECITO AI PARTITI POLITICI

TECNICHE DI TUTELA ED ESIGENZE DI RIFORMA

**IL FINANZIAMENTO ILLECITO
AI PARTITI POLITICI**
TECNICHE DI TUTELA ED ESIGENZE DI RIFORMA

ISTITUTO DI DIRITTO E PROCEDURA PENALE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI «FEDERICO II»

- ANDREA R. CASTALDO, *L'imputazione oggettiva nel delitto colposo d'evento*, 1989.
- ALFREDO BARGI, *Procedimento probatorio e giusto processo*, 1990.
- VALERIA DEL TUFO, *Profilo critico della vittima-dominata*, 1990.
- AA. VV., *I delitti contro la Pubblica Amministrazione dopo la riforma. Il nuovo codice di procedura penale ad un anno dall'entrata in vigore*, 1991.
- MARIANO MENNA, *Logica e fenomenologia della prova*, 1992.
- ANIELLO PALUMBO, *Le notificazioni nel rito penale*, 1992.
- RAFFAELE SATURNINO, *Diritto penale europeo*, I, 1995.
- GIULIANO BALBI, *La volontà e il rischio penale d'azione*, 1995.
- ALFONSO FURGIUDEE, *Concetto e limiti dell'acquiescenza nel processo penale*, 1998.
- FRANCESCO SCHIAFFO, *Le situazioni «quasi scriminanti» nella sistematica teleologica del reato*, 1998.

FRANCESCO FORZATI

**IL FINANZIAMENTO ILLECITO
AI PARTITI POLITICI
TECNICHE DI TUTELA ED ESIGENZE DI RIFORMA**

JOVENE EDITORE

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 1998 by Casa editrice Jouvène - Napoli

Stampato in Italia

Printed in Italy

EDI.SUD - Via Circumvallazione esterna, 74 - Quatiano (NA)

Al professore Alfonso M. Stile vanno i più sinceri ringraziamenti dell'Autore per il costante incoraggiamento ed i preziosi consigli forniti. Un grazie particolare ai professori Sergio Moccia ed Andrea R. Castaldo che, nel corso di lunghe e stimolanti discussioni, hanno contribuito con i loro suggerimenti all'approfondimento del tema ed al professore Vincenzo Patalano, direttore dell'Istituto di diritto e procedura penale della prima Università di Napoli, che ha reso possibile la pubblicazione del lavoro in questa prestigiosa Collana.

a mamma, papà, Antonio e Fabrizio

INDICE SOMMARIO

Abbreviazioni delle riviste citate pag. XV

INTRODUZIONE

1. Premessa » 1
2. Lo Stato delle tangenti e l'inchiesta di Mani pulite » 2
3. Il finanziamento illecito ai partiti politici nel sistema penale italiano » 7

CAPITOLO PRIMO

IL FINANZIAMENTO DELLA POLITICA NELLO STATO DEI PARTITI

1. L'evoluzione storica del partito politico: dal partito di opinione al partito d'apparato » 15
2. I partiti politici nella Costituzione repubblicana: il pluralismo e la concorrenza come regola della competizione politica » 22
3. La natura giuridica del partito politico » 28
4. Il finanziamento pubblico dei partiti politici: genesi ed evoluzione legislativa » 31
5. La legislazione tedesca sul finanziamento pubblico » 37
- 5.1. I controlli statali sul finanziamento e sulla contabilità dei partiti » 37
- 5.2. Il finanziamento privato » 41
- 5.3. Le *Parveinabe Stiftungen* » 42
6. Il finanziamento dei partiti nella legislazione francese » 44
7. La legislazione inglese » 46
8. La legislazione spagnola » 49
9. La legislazione belga » 52
10. La legislazione statunitense: il *Federal Campaign Act* e le *Political action committees* » 55

CAPITOLO SECONDO

LE FIGURE D'ILLEGALE FINANZIAMENTO AI PARTITI
POLITICI ED I BENI GIURIDICI TUTELATI

1. Le norme	pag. 63
2. Le figure di reato	» 67
3. Tecnica di tipizzazione del fatto e individuazione del bene giuridico delle fattispecie	» 70
3.1. <i>Ratio</i> di tutela e bene giuridico dell'illecito finanziamento pubblico: l'incidenza della norma nella sfera della pubblica amministrazione	» 79
3.2. L'estensione del divieto alle società a partecipazione pubblica	» 88
4. Il bene giuridico tutelato dalla fattispecie di illecito finanziamento societario privato	» 94
5. L'oggetto di tutela della omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera dei deputati	» 104

CAPITOLO TERZO

I SOGGETTI RESPONSABILI
E LE CONDOTTE SANZIONATE

1. I soggetti destinatari del divieto di erogazione dei finanziamenti di cui all'art. 7, 1° comma, L. 195/74	» 109
1.1. I diversi regimi di responsabilità penale connessi all'esercizio dell'impresa pubblica	» 114
2. I «soggetti erogatori» nelle fattispecie di illecito finanziamento occulto	» 122
2.1. I «soggetti erogatori» nell'omessa o non veritiera dichiarazione di finanziamento individuale: criteri distintivi	» 125
2.2. I «soggetti erogatori» della fattispecie di omessa o non veritiera dichiarazione di contributi di provenienza estera	» 128
3. I soggetti destinatari del divieto di ricevere i finanziamenti	» 131
3.1. I finanziamenti erogati o ricevuti per interposta persona: la estensione della responsabilità	» 136
4. La fattispecie oggettivo-materiale dell'illecito finanziamento pubblico	» 137
4.1. La fattispecie soggettiva	» 141
4.2. Momento consumativo della condotta e tentativo	» 142
5. La fattispecie oggettivo materiale dell'illecito finanziamento societario occulto	» 145

5.1. Le condizioni di punibilità del finanziamento societario: la libertà dell'organo sociale e l'iscrizione a bilancio	pag. 149
5.2. Fattispecie soggettiva, momento consumativo e tentativo dell'illecito finanziamento societario occulto	» 153
6. Le condotte di omessa o non veritiera dichiarazione di finanziamento individuale: la dichiarazione congiunta	» 155
6.1. La depenalizzazione della fattispecie di cui all'art. 4 L. 659/1981 e l'autonomia delle figure d'illeitale finanziamento ai partiti	» 164

CAPITOLO QUARTO

LA DISCIPLINA DELL'ILLEGALE FINANZIAMENTO
RAPPORTATA AL SISTEMA PENALE:
PROBLEMI DI SPECIALITÀ E D'INTERFERENZE FRA NORME

1. La convergenza normativa fra le fattispecie d'illeitale finanziamento ai partiti politici ed i delitti di corruzione	» 173
1.1. Inquadramento del fenomeno del concorso di norme: il recupero della dimensione teleologica del principio di specialità	» 182
1.2. La specialità reciproca: bilateralità <i>per specificazione</i> e bilateralità <i>per aggiunta</i>	» 193
1.3. Conclusioni sul rapporto fra le fattispecie d'illeitale finanziamento e di corruzione	» 198
1.4. L'illecito finanziamento pubblico come forma anticipata di corruzione	» 200
2. Illegale finanziamento e concussione	» 205
3. Illegale finanziamento pubblico ed abuso d'ufficio	» 211
4. Illegale finanziamento pubblico e peculato	» 216
5. Illegale finanziamento societario privato e false comunicazioni sociali: la convergenza della fattispecie oggettivo-materiale	» 231
5.1. La comparazione della componente soggettiva	» 240
6. Illegale finanziamento societario privato e appropriazione indebita	» 245

CAPITOLO QUINTO

LE ESIGENZE DI RIFORMA DEI REATI D'ILLEGALE
FINANZIAMENTO AI PARTITI POLITICI: PROSPETTIVE
DOMMATICHE E DI POLITICA CRIMINALE

1. L'impostazione metodologica dell'indagine dommatica: tecnica di tipizzazione del fatto e aporie normative	» 249
--	-------

2. Analisi assiologico-domatica dell'illecito finanziamento pubblico pag. 257
3. Analisi assiologico-domatica dell'illecito finanziamento occulto: spunti per una riforma » 263
4. Profili di illegittimità costituzionale della normativa » 269
5. Illecito finanziamento ai partiti e politica criminale dell'emergenza » 274
6. Genesi storica e *ratio legis* della normativa: suo inquadramento nella cd. categoria simbolico-espressiva » 278
7. Illecito finanziamento ai partiti ed *extrema ratio*: la via del non ritorno a Tangentopoli » 290
8. Prospettive *de lege ferenda* » 294

Bibliografia » 299

ABBREVIAZIONI DELLE RIVISTE CITATE

<i>Arch. pen.</i>	Archivio penale
<i>Cass. pen.</i>	Cassazione penale
<i>Crit. dir.</i>	Critica del diritto
<i>Crit. soc.</i>	Critica sociale
<i>Del delitti e delle pene</i>	Del delitti e delle pene
<i>Dem. e dir.</i>	Democrazia e diritto
<i>Dig. disc. pen.</i>	Digesto delle discipline penalistiche
<i>Dig. pen.</i>	Digesto penale
<i>D&V</i>	Die Öffentlichen Verwaltung
<i>DS</i>	Diritto e società
<i>Enc. dir.</i>	Enciclopedia del diritto
<i>Enc. giur. it.</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>Enc. it.</i>	Enciclopedia Treccani
<i>Foro amm.</i>	Il Foro amministrativo
<i>Foro it.</i>	Il Foro italiano
<i>Giur. comm.</i>	Giurisprudenza commerciale
<i>Giur. cost.</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>Giur. it.</i>	Giurisprudenza italiana
<i>Giust. e cost.</i>	Giustizia e costituzione
<i>Giust. pen.</i>	Giustizia penale
<i>Il pol.</i>	Il politico
<i>Ind. pen.</i>	L'indice penale
<i>Inf. soc.</i>	L'informazione societaria
<i>Ius</i>	Iustitia
<i>IuS</i>	Juristische Schulung
<i>JZ</i>	Juristenzeitung
<i>KrimJ</i>	Kriminologisches Journal
<i>KritV</i>	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
<i>Legisl. pen.</i>	La legislazione penale
<i>Mon. trib.</i>	Mondo tributario
<i>Noovis. dig. it.</i>	Novissimo Digesto italiano
<i>NJW</i>	Neue Juristische Wochenschrift
<i>NSZ</i>	Neue Zeitschrift für Strafrecht
<i>Pol. dir.</i>	Politica del diritto
<i>Quest. crim.</i>	La Questione criminale
<i>Riv. dir. civ.</i>	Rivista italiana di diritto civile

<i>Riv. it. dir. pen.</i>	Rivista italiana di diritto penale
<i>Riv. it. dir. proc. pen.</i>	Rivista italiana di diritto e procedura penale
<i>Riv. giur. lav.</i>	Rivista giuridica del lavoro
<i>Riv. pen. ec.</i>	Rivista penale dell'economia
<i>Riv. soc.</i>	Rivista delle società
<i>Riv. trim. dir. pen. ec.</i>	Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia
<i>Riv. trim. dir. pubbl. istita</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>ZRP</i>	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht
<i>ZSchwR</i>	Zeitschrift für Rechtspolitik
<i>ZStW</i>	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Lo Stato delle tangenti e l'inchiesta di Mani pulite. — 3. Il finanziamento illecito ai partiti politici nel sistema penale italiano.

1. — Coprotagonista delle vicende giudiziarie di Mani pulite, pietra angolare di storiche pronunzie giurisprudenziali, terreno di aspri scontri politici, il finanziamento illecito ai partiti ha, dopo anni di ineffettività, acquistato dignità e centralità nell'alveo dell'ordinamento penale italiano.

Al rilievo assunto dalla materia nell'ambito dell'opinione pubblica non ha, tuttavia, fatto seguito un'approfondita analisi dottrinale, né tantomeno una riforma legislativa delle fattispecie che, mossa dall'intento di depurarne la struttura dalle scorie che ne avevano contraddistinto la nascita e segnato l'evoluzione, potesse risultare credibile.

La tentazione, insopprimibile in una classe politica ormai avvertita della carica dirimpente dei reati in questione, di dar corpo ai reiterati progetti di depenalizzazione si è infatti, sinora, accompagnata al timore, anche questo politico, di scatenare nel paese una sindrome collettiva da «colpo di spugna», con relativa caduta in termini di consenso elettorale.

Ne è venuto fuori un nulla di fatto che ha consentito all'edificio normativo del 1974, poco e male ristrutturato dalle leggi successivamente intervenute, di mantenere intatta la sua struttura originaria.

Una struttura che, frutto di una tecnica legislativa impregnata di elementi normativi, ha prodotto fattispecie ambigue, condotte dall'offensività evanescente, soggetti attivi non facilmente riconoscibili, duplicazioni, in chiave preventiva, di tipicità già presenti nel sistema, ampliate ed intrecciate fra loro.

Evidenti limiti che oggi sembrano passati in secondo piano, dissolti dall'aurea sacrale che ha avvolto il reato, stigma dell'azione giudiziaria di Mani pulite. Quasi che, di fronte al progressivo deterioramento della *polis* trasformata in tangentopoli, le fattispecie penali fossero, irrimediabilmente, condannate a smarrire i loro stessi principi, la loro funzione, la loro razionalità, per divenire delle entità d'ordine morale, consacrate ad un sommario giustizialismo.

Eppure non si può ignorare che quegli stessi limiti, in particolare la carenza di tassatività e di sussidiarietà, che in passato avevano pesantemente inciso sulla funzionalità delle fattispecie di finanziamento illecito, sancendone la totale disapplicazione, oggi, al contrario, stanno determinando un abuso degli spazi applicativi e della funzione della figura.

L'attuale momento storico impone pertanto una rivisitazione in chiave critica della disciplina in questione, imprincipabile punto di partenza sulla strada di efficace e puntuale coordinamento delle fattispecie penali in tema di criminalità politico-amministrativa.

In tal senso, si avverte la necessità di un'analisi che metta a nudo, non tanto e non solo l'inadeguatezza che la disciplina dell'illecito finanziamento ha mostrato sul piano scientifico, quanto soprattutto il suo carattere compromissorio ed i profili di scarsa coerenza che, sin dal momento dell'emanazione della legge 195/74, si sono registrati fra le enunciazioni di principio e la concreta determinazione dei contenuti¹.

2. — Negli ultimi cinque anni, pregressi fatti di corruzione politico-amministrativa hanno prodotto, nel nostro paese, centinaia di inchieste giudiziarie², decine di migliaia di avvisi di ga-

¹ Sul punto vedi l'accurato studio di SPACNOLO, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, Padova 1990, P. VII.

² Mani pulite inizia ufficialmente il 17 febbraio del 1992, a Milano, quando un'inchiesta del pubblico ministero Antonio Di Pietro conduce all'arresto di Mario Chiesa, consigliere provinciale socialista; l'uomo politico, presidente dell'Isti-

ranza, alcune migliaia di provvedimenti di carcerazione preventiva e di rinvii a giudizio a carico di politici, funzionari ed amministratori pubblici, imprenditori e dirigenti privati?

Le indagini ed i processi hanno progressivamente svelato, all'interno delle istituzioni e della società civile, una prassi corrotta di carattere collettivo che, per dimensioni e diffusione, ha lasciato intravedere un vero e proprio Stato delle tangenti³.

Volendo rappresentare geometricamente il composito quadro evocato dai nomi «Tangentopoli» e «Mani Pulite», potremmo servirci di un triangolo, i cui lati vanno a coincidere con il potere economico privato, con la pubblica amministrazione e con la classe politica.

tutto «Pio Albergo Trivulzio», fu colto in flagrante, mentre chiedeva una tangente di 14 milioni ad una ditta che concorreva all'appalto di un servizio di pulizie dell'Istituto. In pochi mesi l'inchiesta si allarga a macchia d'olio coinvolgendo numerosi uomini politici (fra cui due ex sindaci di Milano), le aziende municipali dei trasporti pubblici, della metropolitana, degli aeroporti di Milano: i sette milioni sequestrati a Chiesa, in pochi mesi, salgono a oltre 15 miliardi. Il 9 novembre 1993 viene depositata la sentenza del processo Chiesa: è il primo processo di Tangentopoli a concludersi in primo grado.

³ La sola Procura della Repubblica presso il tribunale di Milano, nell'ambito dei vari procedimenti dell'inchiesta «Mani pulite», ha chiesto fino a questo momento il rinvio a giudizio di 2319 persone, ottenendolo per 715 persone, delle quali 266 sono state condannate in primo grado. Le posizioni definite dal Giudice per le indagini preliminari sono finora 541, di cui le assoluzioni sono circa il 10 per cento; le condanne inflitte dal Giudice per l'udienza preliminare o patteggiare dinanzi ad esso sono state 386, i proscioglimenti 157; 1319 le posizioni trasmesse ad altre procure per competenza. Le indagini della Guardia di Finanza hanno individuato procure illecite per circa 1150 miliardi di lire, di cui oltre 970 in Lombardia. Cfr. COVATTOLO DI STUDIO SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati del 23 ottobre 1996*, p. 10 ss.

⁴ Nella sentenza Chiesa, il G.i.p. Italo Ghiri scrive: «Nella prospettiva del legislatore penale e soprattutto nella realtà sociale, concussione e corruzione rappresentano ipotesi di una patologia eccezionale o comunque circoscritta a deviazioni isolate e individuali. Il quadro che invece emerge dai fatti oggetto del presente procedimento (e da un complesso di altri fatti che quasi quotidianamente emergono nelle indagini originate dal presente procedimento) ha portato alla cognizione giudiziaria un contesto che non è fatto di isolate deviazioni, ma da comportamenti abituali, costanti e generalizzati che hanno dato origine ad un vero e proprio sistema d'illegalità diffusa». Trib. Milano 28 novembre 1992, in *Foro it.*, 1994, II, p. 227 ss.

Ognuno di questi settori è stato, singolarmente, attaccato dal germe patogeno dell'illegalità: i frequenti intrecci tra gli stessi, «autoalimentando» il meccanismo illecito, hanno infine consentito al fenomeno di assumere una dimensione seriale.⁵

Il ricorso sistematico alla pratica delle tangenti ha, d'altra parte, falsato le regole concorrenziali del mercato: le imprese che pagavano i partiti politici risultavano privilegiate rispetto a quelle che non lo facevano.⁶

Ciò ha determinato la necessità per le aziende, già inserite nel sistema, di proseguire i rapporti illeciti avviati⁷; allo stesso modo, gli imprenditori che, in un primo momento, avevano evitato di ricorrere a tali prassi, erano costretti ad adeguarsi alla stessa consuetudine, per non essere automaticamente esclusi dal mercato.

⁵ Ciò è dimostrato anche dalle indagini socio-politiche del periodo storico intercorrente fra la seconda metà degli anni '80 e gli anni '90. Al riguardo vedi, per tutti, BELLIGNI, *Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi*, in *Teoria politica*, 1987, p. 135 ss.; LOMBARDI, *Fra diritti e risorse: l'area della corruzione. Considerazioni preliminari*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, I, 1990, p. 237 ss.

⁶ Ulteriore conseguenza negativa della corruzione è la perdita di efficienza delle imprese che lavorano nel settore pubblico che, pagando tangenti, tendono a soddisfare in modo inadeguato la domanda pubblica. «Questo processo produce costi pesanti per la stessa amministrazione, in termini di lievitazione dei costi, ritardi, scadente qualità delle prestazioni acquistate, più frequenti inadempimenti o cattive esecuzioni. Al contrario, le imprese più efficienti possono soccombere proprio perché le concorrenti, prive di opportunità nel mercato privato, sono disposte a rinunciare a quote maggiori di guadagno» ed a pagare tangenti «pur di mantenersi attive nel mercato pubblico». COMITATO DI STUDIO SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati*, cit., p. 25 ss.

⁷ Invero, le imprese «prolettee» restano vincolate alla prosecuzione dei rapporti illeciti con le strutture pubbliche proprio «dalla loro minore efficienza produttiva», che le condannerebbe ad un ruolo marginale in un mercato privato concorrenziale; inoltre, «i partecipanti allo scambio occulto costituiscono un capitale condiviso di informazioni riservate, conoscenze personali e fiducia, che riduce i costi di eventuali nuove transazioni». COMITATO DI STUDIO SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati*, cit., p. 25.

Se, dunque, si è registrata una perversa tendenza della corruzione ad autoalimentarsi, un uguale circolo vizioso ha unito gli episodi di corruzione alla commissione di ulteriori reati tenuti a coprire ed a garantire la perpetuazione dei primi.⁸

Il fiume in piena dell'illegalità, assunta a sistema, si è quindi riversato nell'assegnazione di contratti di appalto e fornitura, nell'attribuzione di concessioni edilizie e urbanistiche, nell'erogazione di finanziamenti pubblici alle aziende, nell'assunzione di personale, nel finanziamento dei partiti politici, nei bilanci delle imprese.⁹

Le ipotesi delittuose in cui questi episodi sono stati incardinati, risultano ben note: peculato, concussione, corruzione, abuso d'ufficio, falso in bilancio, ricettazione, illecito finanziamento ai partiti politici.

Per ciascuna di queste fattispecie, si riscontra negli ultimi anni un rilevantissimo aumento di fatti denunciati all'autorità giudiziaria e di condanne.¹⁰

⁸ A generare il pericolo di commissione di ulteriori reati è, anzitutto, il problema della «deviazione nell'allocazione di risorse inerente allo scambio illecito»: si pensi, ad esempio, alle false comunicazioni sociali tendenti a coprire ed a consentire la realizzazione di fatti di corruzione. Sul punto vedi, per tutti, POLITANO, *La giustizia penale alla prova del fuoco*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 5.

⁹ «Una recente inchiesta ha stabilito che al Provveditorato di Milano erano corrotti ventinove impiegati su trenta», si tratta di una vera e propria «società di ladrocinio generale: abbiamo i libri contabili, i nomi, i fatti per potere ripetere Mani pulite in tutte le aziende e le amministrazioni dello Stato, ferrovie, telefoni, Enel, autostrade, Alitalia. Eni scuole, ma come perseguire centinaia di migliaia di persone? Solo i comportamenti delittuosi marginali sono affrontabili dal potere giudiziario, se diventano di massa la giustizia è impotente». Dall'intervista del magistrato del «pool Mani pulite», Percamillo Davigo in BOCCA, *Il sottosopra*, Mondadori, Milano 1994, p. 271 ss.

¹⁰ Alcuni dati relativi ai delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione illustrano efficacemente il fenomeno. Per quanto riguarda il peculato, i delitti denunciati, dai quali ha avuto inizio l'azione penale, erano circa 450 fino al 1989 e più di 1000 all'anno a partire dal 1991. I condannati (42 nel 1988, 57 nel 1989) sono circa 300 all'anno a partire dallo stesso anno. Analoga progressione si registra con riferimento alla concussione. Dei circa 100 casi denunciati all'anno (1988 e 1989) si passa nel 1992 a cifre oscillanti tra 450 e 750. Il numero dei condannati cresce continuamente dal 1988 (14) al 1995 (248). Notevole è an-

L'inchiesta di «Mani pulite», non si è, d'altra parte, limitata a porre in essere un controllo di legalità d'eccezionale ampiezza: penetrando nel tessuto connettivo delle istituzioni, all'interno del sistema politico e dell'amministrazione pubblica, l'azione della magistratura ha, infatti, avuto il merito di intervenire in ambiti «tradizionalmente immuni»¹¹.

In questo senso, è possibile individuare nell'intreccio Tangentopoli-Mani pulite un «intervento giudiziario politicamente rilevante» che, scardinando i preesistenti equilibri politici e determinando la crisi del vecchio ceto dirigente, ha ingenerato un «momento di tensione fra poteri»¹².

Senza volere, peraltro, incorrere in una valutazione esclusivamente «politica», né tantomeno sociologica dei reati e dell'emergenza Tangentopoli è tuttavia chiaro che, per inquadrare e comprendere storicamente il fenomeno, non può farsi a meno di

che l'aumento dei casi di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio. Le azioni penali sono meno di 100 fino al 1991, più di 400 all'anno dal 1993. I condannati, 12 nel 1988, sono 258 nel 1995. I casi denunciati di istigazione alla corruzione sono meno di 100 fino al 1991, circa 200 all'anno dal 1993; i condannati per lo stesso motivo sono meno di 30 all'anno fino al 1992, 82 nel 1995. Altrimenti vistoso l'aumento dei casi di omissione o rifiuto di atti d'ufficio. I casi denunciati sono meno di 2000 fino al 1990, più di 5000 dal 1993. Rimane basso, comunque il numero dei condannati (sempre meno di 50 all'anno). Infine, il numero di azioni penali iniziate per abuso d'ufficio, a partire dal 1992, oscilla tra 6000 e 9000. Il numero dei condannati cresce tra il 1992 ed il 1995 da 54 a 226». Cfr. COMITATO DI STUDIO SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati*, cit., p. 10 ss.

¹¹ Al riguardo si è parlato di un «fenomeno di supplenza giudiziaria del potere politico» o, addirittura, di una vera e propria rivoluzione attuata con gli strumenti legali del processo penale. In argomento vedi CARMONA, *La repressione penale dei fatti «ambientali»: spunti della cultura giudiziaria d'oggi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 217 ss.

¹² Autorevole dottrina ha posto in evidenza come l'impatto politico eccezionale dell'attività di un potere politicamente neutro, qual è il potere giudiziario secondo il modello istituzionale dello stato liberale di diritto possa, paradossalmente, essere considerato, in un momento di così grave degrado della vita pubblica, «una compiuta realizzazione dell'idea illuministico-liberale della separazione dei poteri come sistema dei pesi e contrappesi». Così PUTRANO, *La giustizia penale alla prova del fuoco*, cit., p. 6 ss.

relazionarlo all'esigenza fisiologica di ricambio di una classe politica, logora e deteriorata, che aveva governato l'Italia per quasi mezzo secolo. Un'esigenza, derivante da una profonda crisi politico-istituzionale, che, ampiamente avvertita dalla società civile, mai avrebbe potuto trovare nella partitocrazia autonomi sbocchi risolutivi.

Soltanto in quest'ottica si comprendono le ragioni che hanno consentito alla magistratura di funzionare «come effettivo contrappeso del potere politico in chiave di controllo di legalità»¹³, esercitando un «ruolo politico, assolutamente inedito nella storia giudiziaria italiana e, più in generale, delle democrazie occidentali»¹⁴.

3. — Dell'inversione di tendenza culturale e dell'impatto politico eccezionale espresso da Tangentopoli, il recupero giurisprudenziale del reato di illegale finanziamento ai partiti politici è stata paradigmatica espressione.

Relegato per quasi due decenni nel limbo delle norme scritte e mai applicate, l'art. 7 della legge 195/74 aveva, prima delle inchieste di «Mani pulite», rappresentato in maniera emblematica la capacità della classe politica italiana di produrre, nelle materie ad essa vicina, una miriade di regolamenti e leggi a carattere simbolico¹⁵.

¹³ Così PUTRANO, *La giustizia penale alla prova del fuoco*, cit., p. 7.

¹⁴ Vedi sul punto NEPPI MODONA, *Tangentopoli e Mani pulite: dopo le indagini, i processi*, in *Stato dell'Italia*, a cura di Ginsborg, Milano, 1994, p. 526 ss.

¹⁵ Per legislazione simbolica in senso stretto o simbolica *tout court* si intende quel tipo di legislazione penale prodotta a scopo meramente placativo, per dare messaggi rassicuranti sull'effettività della tutela, nella consapevolezza della sua ineffettività. È una legislazione che potrebbe anche essere definita «pseudo-strutturale» ed a «carattere diffusivo». Così PATRINO, *Consensus sociale e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 891 ss. Cfr. pure AMELUNG, *Streitkräftverschärfung und Strafgesetzgebung*, in *ZStw*, 1980, Bd. 92, p. 54 ss.; NOIL, *Symbolische Gesetzgebung*, in *ZSchwR*, 1981, p. 347 ss.; BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione, una nuova fondazione della pena all'interno della teoria sistemica*, in *Dei delitti e delle pene*, I, 1984, p. 6 ss.; Id., *Funzioni strumentali e funzioni simboliche del diritto penale. Lineamenti di una teoria del bene giuridico*, in *Studi*

Tale simbolismo, emergendo già nella spinta emotiva che aveva avallato la sua genesi, permeò l'intera struttura della legge 195/74: basti pensare alla decisione di stanziare fondi statali manifestamente insufficienti a garantire la vita dei partiti, alla scelta di non considerare neppure la rilevanza penale dei finanziamenti esteri, di non prevedere un efficace sistema di controllo contabile sui bilanci dei partiti, di rendere inizialmente vaghi i termini di imputazione del divieto indirizzato ai collettori dei finanziamenti, di delimitare la cerchia dei soggetti cui era fatto divieto di erogare contribuzioni politiche.

La disciplina del 1974 dunque, ingenerando confusione tra sfera pubblica e privata, «tra politica e amministrazione, tra attività di partito e attività di governo», lasciò aperti troppi, evidenti «varchi allo svilupparsi di fenomeni di corruzione»¹⁶.

Né le leggi successivamente intervenute migliorarono la situazione: esse anzi, secondo moduli frequenti nell'esperienza legislativa italiana, innestarono nella disciplina quei profili di causalità che contrassegneranno, in maniera stabile, la ben poco appagante legislazione emergenziale¹⁷.

¹⁶ in memoria di G. Tarello, vol. II, Milano 1990, p. 94 ss.; KRATZSCH, *Verhaltenssteuerung und Organisation im Strafrecht. Ansätze zur Reform des strafrechtlichen Unrechtsbegriffs und der Regeln der Gesetzesanwendung*, Berlin 1985, p. 15 ss.; HASSEMER, *Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz*, in *NStr*, 1989, 553 ss.; VOB, *Symbolische Gesetzgebung*, Ebelbach 1989, p. 6 ss.; MUSCO, *Consenso e legislazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1993, p. 80 ss.; DONINI, *Teoria del reato. Una introduzione*, Padova, 1996, p. 140 ss.

¹⁷ Cfr. Resoconto della seduta della Commissione in sede referente del 30 agosto 1980. Sul punto SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, cit., p. 27.

¹⁸ Sul rapporto fra una legislazione repressivo-emergenziale ed i principi garantistici posti a tutela dello stato liberale di diritto. Cfr. RUCIO, *Politica penale dell'emergenza e costituzione*, Napoli 1982, p. 46 ss.; KRATZSCH, *Verhaltenssteuerung und Organisation im Strafrecht. Ansätze zur Reform des strafrechtlichen Unrechtsbegriffs und der Regeln der Gesetzesanwendung*, cit., p. 111 ss.; NIVOLONE, *L'opzione penale*, in *Ind. pen.* 1985, p. 245; PALAZZO, *La recente legislazione penale*, Padova, 1985, p. 15 ss.; ALBRECHT, *Das Strafrecht auf dem Weg vom liberalen Rechtsstaat zum sozialen Interventionsstaat*, in *KritV*, 1988, p. 188 ss.; Id., *Erosio-*

Il legislatore dunque, millantando un rinnovato impegno istituzionale nella lotta contro la corruzione politica, aveva di fatto, dal 1974 in poi, costruito un coacervo stratificato di disposizioni lacunose, ambigue e poco funzionali che, grazie all'immobilismo della magistratura, continuavano a garantire impunità e coperture ad un immenso settore di criminalità economica, in stretta connessione col potere politico-amministrativo¹⁸.

Al riguardo è sufficiente considerare che l'illecito finanziamento, entrato in vigore nel 1974 con l'espressa intenzione di moralizzare la vita politica del paese, aveva prodotto, sino a tutto il 1990, un'unica sentenza, peraltro di archiviazione¹⁹.

La consolidata tendenza giurisprudenziale alla disapplicazione delle fattispecie, che sino all'inizio degli anni novanta aveva garantito la pacifica prosecuzione di uno scellerato patto politico-imprenditoriale, è stata, tuttavia, interrotta dai magistrati di Mani pulite che, facendo leva sulle enormi potenzialità strategiche della materia, crocevia fra potere economico privato, pubblica amministrazione e classe politica, ne hanno esaltato la funzione preventiva, rendendo la figura una sorta di fattispecie-avamposto nella lotta contro la corruzione politica.

Da reato-emblema della disciplina penale gattopardesca della prima repubblica, ispirata ai canoni del «si cambia tutto per non cambiare niente», l'illecito finanziamento ai partiti è

¹⁸ *nen des rechtsstaatlichen Strafrechts*, in *KritV*, 1993, p. 163; HASSEMER, *Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz*, cit., p. 573 ss.; Id., *Kenntzeichen und Krisen des modernen Strafrechts*, in *ZRP*, 1992, p. 381 ss.; PALAZZO, *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 453 ss.; PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., p. 891 ss.; ROXIN, *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, Band I, II Auflage, München 1994, p. 18 ss.; MOCICA, *Dalla tutela dei beni alla tutela di funzioni: tra illusioni postmoderne e riflessi illiberali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995; Id., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli 1995, pp. 10 ss., 19, 27 ss.

¹⁹ Cfr. Resoconto della seduta della Commissione in sede referente del 30 agosto 1980. Sul punto SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, cit., p. 27.

²⁰ Al riguardo vedi l'approfondita ricerca e l'analisi critica di SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, cit., p. VII.

così divenuto «reato-marchio di Tangentopoli»²⁰, incarnando, con superba maestria, quel trasformismo, tipicamente italiano, che ha guidato l'azione del potere giudiziario nel passaggio dal lassismo al più accanito interventismo nei confronti della corruzione politica.

Dall'inizio degli anni novanta, per la prima volta nella storia repubblicana, la magistratura ha ricostruito e sanzionato l'illecito flusso di danaro su cui si reggeva il sistema partitocratico: la fattispecie-fantasma dell'illecito finanziamento ha così, improvvisamente, iniziato a prendere forma, materializzandosi in capi di imputazione, in richieste di rinvio a giudizio, in sentenze di condanna.

In particolare, le inchieste giudiziarie ed i processi hanno verificato che, per la maggiore disponibilità di danaro e per la costante necessità di appoggi politici, era la classe imprenditoriale a garantire la fetta più ricca del finanziamento partitico, assumendo tali erogazioni particolare consistenza in occasione di pubblici appalti, assegnati sulla base di pregressi di accordi tra imprenditori e pubblici amministratori o accordi tra gli stessi imprenditori.

È altresì emerso che i pubblici amministratori di nomina politica erano fonte di finanziamento per il partito di riferimento: il pubblico amministratore anzi, nella maggior parte dei casi, per restare ai vertici delle aziende di Stato, era obbligato a pagare il suo partito.

D'altra parte, era interesse sia dei partiti che degli imprenditori che questo movimento di danaro rimanesse occulto: ciò risultava utile all'imprenditore, per ragioni di riservatezza e per eludere le richieste di altri pretendenti, e necessario al sistema dei partiti, per non provocare nell'opinione pubblica il sospetto di indebite compiacenze.

Per non risultare pubblicamente, il finanziamento politico non poteva esser tratto dalle disponibilità economiche risultanti

²⁰ Così lo definisce, fra gli altri, IACOVELLO, *Un delitto-simbolo: il finanziamento illecito ai partiti politici*, in *Cass. pen.*, 1995, p. 1622 ss.

dalle contabilità ufficiali: le imprese dovevano, quindi, preoccuarsi di reperire le somme all'uopo necessarie (la cd. provvisia) attraverso fondi non manifesti, detti comunemente occulti.

Al medesimo scopo d'assicurare l'impenetrabilità del sistema, e per non rendere agevole la ricostruzione degli ingenti passaggi di danaro, i partiti politici, a loro volta, ricorrevano a movimenti finanziari con l'estero, utilizzando società *off shore*, apertamente costituite o messe a disposizione da società fiduciarie, oppure servendosi di finanziamenti *back to back*²¹.

Di fronte ad una realtà così variegata e complessa, i giudici di Mani pulite non sempre sono riusciti a distinguere le ipotesi in cui il finanziamento politico era determinato dalla volontà dell'erogatore di ottenere dal pubblico funzionario un atto del suo ufficio (trasformandosi la contribuzione politica in una vera e propria tangente finalizzata alla corruzione) o era da quest'ultimo preteso (verificandosi, pertanto, una concussione), dai casi in cui l'offerta di danaro, servendo semplicemente ad ingraziarsi il sistema partitico, era fine a sé stessa (dando luogo ad ipotesi d'illecito finanziamento)²².

Sulla difficoltà di ricostruire e di qualificare giuridicamente i fatti storici alla base dei diversi procedimenti si è, d'altra parte,

²¹ Sono denominate *off shore* le società costituite nei cd. «paradisi fiscali» (Lussemburgo, Bahamas, Hong Kong, Liechtenstein, Isole Vergini, Isole del Canale, Panama, Curaçao ecc.): tali società non sono sottoposte all'obbligo di bilancio o, comunque, godono di particolari vantaggi nel regime di gestione e di contabilizzazione. Il *back to back* può, semplicemente, definirsi una forma di finanziamento ottenuta attraverso il deposito ed il passaggio, fra istituti di credito, di determinate somme di danaro.

²² Molti imprenditori privati impegnati nel settore pubblico (o parapubblico), «trovandosi a dipendere da decisioni discrezionali o da procedure dall'esito imprevedibile», consideravano conveniente acquisire, «non specifici benefici pubblici, bensì una generale protezione politico-amministrativa presso le amministrazioni pubbliche ai cui appalti partecipavano o alle quali richiedevano autorizzazioni, concessioni, licenze». Ecco che, molto spesso, essi versavano a partiti politici delle somme di danaro, anche cospicue, senza per questo rappresentarsi una specifica controprestazione. Cfr. COMITATO DI STUDIO SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati*, cit., p. 25.

innestata la pluralità di contratti e di interferenze che le fattispecie penali, in tema di criminalità politico-economica, hanno fatto registrare. L'unione di questi fattori ha determinato che episodi delittuosi, pur riconducibili ad un *unicum* in termini di disvalore sociale, subissero, con buona pace del principio di sussidiarietà e di frammentarietà, differenti qualificazioni giuridiche.

In particolare, nell'esperienza di Mani pulite, le condotte d'illecito finanziamento sono state contestate unitariamente a delitti di peculato, di corruzione, di concussione, di abuso d'ufficio e, sottoposte al regime del concorso formale o della continuazione, sanzionate in modo robusto.

L'emergenza «Tangentopoli» ha così determinato un'ulteriore inversione di tendenza: l'illicita commissione politico-economica o politico-amministrativa sino ad allora, di fatto, non perseguita o, comunque, sanzionata per difetto, improvvisamente, è risultata sanzionata per eccesso.

Paradigmatico il caso dei comportamenti tesi alla contribuzione politica che, preventivamente, cioè in assenza di prove circa l'atto o l'attività indebita del pubblico ufficiale sinallagmaticamente connessa alla dazione, vengono contestati come illecito finanziamento, una volta acquisita una tale prova, qualificati come illecito finanziamento e corruzione.

Anche il reato di finanziamento occulto societario, includendo fra i suoi elementi costitutivi il mancato rispetto di determinati oneri pubblicitari ed estendendo la sua azione, implicitamente, alla trasparenza contabile e gestionale delle società commerciali, ha creato, nei processi di Mani pulite, delicati problemi di coordinamento con la disciplina di cui all'art. 2621 n. 1 c.c.

Allo stesso modo, per quanto concerne la posizione dei soggetti erogatori, la fattispecie di illecito finanziamento presenta indubbi punti di contatto con il reato di appropriazione indebita, della quale contiene tutti gli elementi costitutivi più alcuni caratterizzanti.

Rispetto a queste connessioni normative, occorrerà evidentemente stabilire, caso per caso, se si è in presenza di un concorso formale di reati o di un concorso apparente di norme; invero,

qualora fosse dimostrata la possibilità di sanzionare *alimunde* i fatti di illecito finanziamento significativi in termini di disvalore, vacillerebbe la stessa legittimità costituzionale delle relative fattispecie, in conflitto col fondamentale principio di *extrema ratio* e di frammentarietà.

Va, peraltro, sottolineato che la scelta di sanzionare penalmente l'illegale finanziamento ai partiti s'innesta, in termini significativi, sul piano istituzionale, oggi quanto mai delicato, della divisione dei poteri.

È infatti chiaro che dalla valenza penale della figura trae legittimazione ogni indagine giudiziaria inerente all'esponente politico che ha ricevuto finanziamenti in odore d'illicità: attività d'indagine che, a seguito della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, risulta sostanzialmente sottratta al controllo del Parlamento²³.

Ciò fa comprendere come la zona d'illicità ricoperta dai reati di finanziamento partitico vada a tracciare «i confini tra potere legislativo ed esecutivo, da una parte, e potere giudiziario, dall'altra»²⁴.

È superfluo, al riguardo, considerare che i relativi rischi di sovrapposizione risultano significativamente innalzati dalla circostanza che nell'ordinamento italiano il pubblico ministero è inquadrato all'interno del potere giudiziario.

Ci si deve allora chiedere se, in un sistema statutale basato sull'autonomia e l'indipendenza dei singoli poteri, sia costituzionalmente ammissibile (in particolare ai sensi degli art. 64 ss. Co-

²³ A seguito della modifica dell'art. 68 Cost., operata dalla legge 1993 n. 3, è stata abolita l'autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento, sicché il relativo procedimento penale può iniziare e proseguire senza necessità di alcuna autorizzazione. Tale autorizzazione risulta, tuttavia, per i parlamentari ancora necessaria laddove si pongano in essere nei loro confronti perquisizioni, intercettazioni, sequestri di corrispondenza ovvero per procedere al loro arresto in esecuzione di misura cautelare.

²⁴ Così FIORELLA, *Sul finanziamento occulto dei partiti politici - profili di illegittimità costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. pen.*, 1995, p. 189 ss.

sti.) un così penetrante controllo giudiziario sulle fonti di finanziamento del potere politico²⁵.

L'adozione di questa prospettiva se, da un lato, tenta di recepire alcuni fra i problemi posti dall'azione di Mani pulite, d'altro lato, evidenzia le contraddizioni e le distorsioni di un sistema caratterizzato da un'ipertrofica e simbolica proliferazione delle fattispecie criminose che porta lo strumento penale ad interferire nella disciplina preventiva già strutturata dal diritto privato o dal diritto amministrativo, sanzionando l'inosservanza di norme organizzative piuttosto che la realizzazione di fatti socialmente dannosi.

Guardando in quest'ottica al finanziamento ai partiti politici, viene spontaneo chiedersi quale sia la necessità di predisporre una normativa penale di chiusura, laddove le norme interne della pubblica amministrazione, gli statuti degli enti pubblici, i regolamenti della Camera, la disciplina civilistica in tema di trasparenza societaria, il controllo amministrativo sulla contabilità e sulle fonti finanziarie dei partiti, costituirebbero (o comunque, potrebbero costituire) più che sufficienti garanzie di trasparenza e di correttezza dei rapporti politico-imprenditoriali.

IL FINANZIAMENTO DELLA POLITICA NELLO STATO DEI PARTITI

CAPITOLO PRIMO

SOMMARIO: 1. L'evoluzione storica del partito politico: dal partito di opinione al partito d'apparato. — 2. I partiti politici nella Costituzione repubblicana: il pluralismo e la concorrenza come regola della competizione politica. — 3. La natura giuridica del partito politico. — 4. Il finanziamento pubblico dei partiti politici: genesi ed evoluzione legislativa. — 5. La legislazione tedesca sul finanziamento pubblico. — 5.1. I controlli statali sul finanziamento e sulla contabilità dei partiti. — 5.2. Il finanziamento privato. — 5.3. Le *Parteiabgaben*. — 6. Il finanziamento dei partiti nella legislazione francese. — 7. La legislazione inglese. — 8. La legislazione spagnola. — 9. La legislazione belga. — 10. La legislazione statunitense: il *Federal Campaign Act* e le *Political action committees*.

1. — Il problema del finanziamento dei partiti politici è strettamente collegato alla posizione centrale che essi occupano nell'ambito di quella moderna forma di Stato che la dottrina tedesca ha definito *Parteienstaat*¹.

¹ Sullo «Stato dei partiti» in dottrina si sono date molteplici definizioni. Per alcuni autori, l'attuale forma di Stato, cioè la democrazia parlamentare, ha come suo necessario presupposto il partito politico: la formazione della volontà popolare, in altri termini, non potrebbe prescindere dalla mediazione svolta dai partiti. Al riguardo vedi, per tutti, GRAEWE, *Zum Begriff der politischen Partei*, in *Festschrift für E. Kaufmann*, Stuttgart-Köln 1950, p. 65 ss.; DAUW, *Deutsches Recht*, Stuttgart-Köln 1951, p. 227 ss.; BRUNTSCHLI, *Politischen Parteien*, in *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre*, a cura di Zieburg, Darmstadt 1969, p. 22 ss.; DOUVERGER, *I partiti politici*, trad. it., Milano 1970, p. 15 ss.; COLOMBO, *La dinamica storica dei partiti politici*, Milano-Varese 1970, p. 15 ss. Altri autori collegano lo «Stato di partiti» al rapporto necessario che si determina tra partiti ed organi costituzionali per il loro funzionamento. In tal senso THOMA, *Der Begriff der Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff*, in *Erinnerungen für Max Weber*, II, München

²⁵ Questo interrogativo viene, opportunamente, posto da FIORELLA, *Sul finanziamento occulto dei partiti politici - profili di illegittimità costituzionale*, cit., p. 189.

Se, infatti, la lotta per la conquista e l'esercizio del potere ha portato, sin dall'antichità, alla creazione di gruppi politici variamente articolati, soltanto in epoca recente, e precisamente tra la prima metà del XIX e l'inizio del XX secolo, si è avviata quella trasformazione che, conducendo i partiti politici ad assumere un ruolo fondamentale nella trasposizione della domanda politica nell'apparato statale, ha comportato radicali mutamenti nella loro funzione e nella loro struttura².

In particolare, tale fase evolutiva prende le mosse dal distacco dello stato liberale ottocentesco e dal processo di democrazia estensione del diritto di elettorato, determinerà la nascita di assemblee parlamentari in grado di rappresentare i contrastanti interessi e l'eterogeneo tessuto sociale della società civile.

Prima di questo momento, il suffragio universale ristretto che, nell'Ottocento, aveva caratterizzato lo stato parlamentare classico, ridusse l'associazionismo politico ad una dimensione oligarchica.

In un contesto istituzionale nel quale la partecipazione politica era privilegio di un ambito sociale omogeneo, di cui il Parlamento rappresentava il fulcro, il tessuto connettivo dell'associazionismo politico, lungi dal basarsi su un substrato rappresenta-

und Leipzig 1923, p. 37 ss.; KOELLREUTTER, *Die politischen Parteien im modernen State*, Breslau 1926, p. 62 ss. Secondo un'ulteriore opinione lo «Stato dei partiti» sarebbe caratterizzato dal sistema elettorale e la disciplina di partito cui il singolo deputato si sottopone. Così VIRGA, *Il partito e l'ordinamento giuridico*, Milano 1948, p. 272 ss. In argomento vedi pure NEGRI, *Alcune riflessioni sullo «Stato dei partiti»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, p. 98 ss.; ROSSANO, *Considerazioni sulla democrazia e sullo Stato dei partiti*, in *Scritti degli alleati offerti ad A. Tesano*, II, Milano 1968, p. 637 ss.

² L'evoluzione del rapporto intercorrente tra partiti politici e Stato, è stata ricondotta da autorevole dottrina a quattro fasi essenziali: da un atteggiamento di aperta ostilità (*Bekämpfung*), lo Stato passa all'indifferenza (*Ignorierung*) per poi giungere, attraverso il riconoscimento giuridico (*Anerkennung und Legalisierung*), all'inserimento del partito politico nell'organizzazione statale (*Inkorporation*). Per approfondimenti cfr. TRUBERT, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin 1930, p. 12 ss.

tivo della composizione sociale, fu identificato nella mera affinità ideologica, «nell'*idem sentire de re pubblica* dei notabili che si raccoglievano in esso»³.

Questo retroterra culturale condusse il partito a rilevare quale organismo parlamentare piuttosto che politico, proiezione pubblica di uno specifico interesse di classe: non a caso autorevole dottrina ravvisò nell'«interesse privato» la molla principale da cui scaturiva la costituzione delle formazioni politiche⁴.

D'altra parte, la tradizione individualistica liberale rese ogni singolo parlamentare portatore di una propria peculiare visione dell'interesse politico della nazione e, libero da vincoli di mandato con gruppi od organizzazioni particolari, sostanzialmente autonomo anche dalle logiche di partito⁵.

In tal senso può dirsi che la politica liberale fu caratterizzata dalla sua assoluta «oggettività e la neutralità rispetto alle reali dimensioni del tessuto sociale»⁶.

Una tale matrice ideologica condizionò il regime giuridico delle associazioni politiche che fu circondato dagli stessi rigorosi limiti che disciplinavano il diritto di associazione. Limiti che, se da un lato erano «finalizzati al contenimento della privatizzazione della sfera associativa», d'altra parte tendevano ad evitare che i partiti politici potessero «invadere le funzioni dei poteri dello Stato» o comunque assumere «un ruolo alternativo rispetto all'organizzazione statale»⁷.

³ Così RUDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, 1982, p. 68. Sul punto vedi pure DOVERGER, *I partiti politici*, cit., p. 16.

⁴ Così MINGHERTI, *I partiti politici e la loro ingenuità nella giustizia e nella amministrazione*, Bologna 1881, p. 64; MASTELLONE, *L'origine storica del partito europeo*, in *Ann. fac. sc. pol.*, II, Perugia 1968, p. 81 ss.

⁵ Per una critica del concetto di «rappresentanza della nazione» vedi CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione Italiana*, in *Ann. civ.*, 1958, nn. 10-11, p. 23 ss.

⁶ Questo distacco dal tessuto sociale era coerente con «la concezione liberale della rappresentanza politica come rappresentanza della nazione e fu alla base del divieto del mandato imperativo». Così RUDOLA, voce *Partiti politici*, cit., p. 68.

⁷ Le espressioni fra virgolette sono prese da RUDOLA, voce *Partiti politici*, cit.,

Una così angusta visione ideologica e funzionale del partito politico non poteva non influire sulla sua composizione strutturale. Essa si fondò pertanto su un'organizzazione interna, ripiegata su basi «parlamentari», che s'apriva verso l'esterno soltanto saltuariamente, nell'imminenza delle consultazioni popolari, attraverso la creazione di comitati elettorali provvisori.

L'agilità e la semplicità di una tale organizzazione comportò che i costi della politica potessero essere agevolmente coperti dalle contribuzioni di iscritti e candidati, per cui mai sorse la necessità di regolare o limitare in via legislativa le fonti di finanziamento.

La vecchia destra e la vecchia sinistra italiana, che andò al potere nel 1876, ad esempio, essendo strutturate come meri «partiti di opinione», basarono la loro rudimentale organizzazione su un numero ristrettissimo di iscritti che, appartenenti ad una comune classe borghese, si limitavano ad esporre e propagandare, attraverso qualche giornale, le loro idee.

Questa situazione, come già detto, muta radicalmente con l'allargamento del suffragio elettorale e l'ampliamento della partecipazione politica che, determinando la crisi del partito dei notabili, aprirà le porte all'attuale partito di apparato.

Di fronte all'emancipazione elettorale di più ampi strati della popolazione, la politica, già nei primi decenni del XIX secolo, deve farsi portavoce di una realtà assai più complessa che riflette gruppi di potere eterogenei, caratterizzati da divisioni sociali ed economiche.

L'azione del partito tende dunque ad estendersi dal Parlamento alla società civile, all'interno della quale esso assolve una funzione di mediazione tra gli interessi stratali e quelli, composti, dei nuovi ceti ammessi a partecipare alla vita politica.

Proprio da questa nuova funzione di intermediazione che, aggregando e rappresentando le eterogenee domande sociali, le

trasferisce sul piano dell'organizzazione statutale, deriva il passaggio dal partito parlamentare del XIX secolo al partito politico moderno.

I primi organismi politici forniti di un'articolata organizzazione furono i partiti socialisti che, nati in Europa verso la fine dell'ottocento, presero piede in Italia nel 1892, vale a dire circa dieci anni dopo l'estensione del suffragio elettorale voluto dalla sinistra.

Il superamento definitivo della struttura individualistica del regime parlamentare ottocentesco e la sua sostituzione ad opera di una democrazia organizzata su base partitica, deve tuttavia ricondursi al riconoscimento costituzionale degli stessi partiti politici.

La consapevolezza storica della funzione dei partiti che, garantendo il rapporto fra società civile ed istituzioni statali, assurge a condizione implicita dell'operatività degli organi costituzionali, matura più rapidamente in Inghilterra e negli Stati Uniti dove, già agli inizi del secolo, l'attività partitica è riconosciuta e regolata giuridicamente.⁸

I paesi dell'Europa continentale, viceversa, tardano ad effettuare un tale passo sulla strada della costruzione dello «Stato dei partiti»; il loro inserimento nella legislazione elettorale e costituzionale, avviato nel vecchio continente soltanto nei primi decenni del novecento, si perfezionerà nel secondo dopoguerra.⁹

⁸ In Inghilterra il riconoscimento legale dei partiti, avviato addirittura nel 1832, con il *Reform Act* che costituì associazioni di registrazione allo scopo di disciplinare le iscrizioni nelle liste elettorali, si perfezionò con la riforma elettorale del 1867, che stabilì il controllo delle organizzazioni di partito sulla designazione dei candidati. Per i partiti nordamericani, disposizioni regolanti le «convenzioni» e le «primarie» si fanno risalire alla fine dell'ottocento. Per approfondimenti sul punto vedi VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 216 ss.

⁹ La Cecoslovacchia, che fu uno dei primi paesi dell'Europa continentale a dotarsi di una disciplina legislativa dei partiti, attribuì a questi ultimi pieno e formale riconoscimento solo con la legislazione elettorale del 1920. Sul punto VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 216 ss.

p. 67. Sul punto vedi G. ARANGIO-RUIZ, *Associazione* (diritto di), in *Enc. giur. it.*, I, 1895, p. 877 ss.

Alla trasformazione funzionale dell'organismo partitico del XX secolo fa da *pendant* il progressivo mutamento della sua organizzazione: l'assolvimento dell'azione di mediazione politica comporta, infatti, una sempre più intensa azione di aggregazione e di mobilitazione collettiva unita ad una più complessa attività di elaborazione politica interna al partito.

È dunque chiara la necessità, per le moderne organizzazioni politiche, di servirsi di una struttura più articolata: un apparato con accentuati caratteri di professionismo e di burocratizzazione che, gerarchicamente ordinato, sia in grado di controllare e di dirigere l'attività degli iscritti, coordinando l'azione dei rappresentanti parlamentari¹⁰.

La nascita e la diffusione dei «partiti di massa» dà pertanto origine a istituzioni permanenti, radicate in modo capillare sul territorio e dotate di una struttura stabile, in grado di svolgere una costante funzione di raccordo tra società civile e compagine statale.

La costruzione ed il mantenimento di un'organizzazione così complessa determina, evidentemente, l'accrescimento delle spese di sostegno dell'attività politica e, di conseguenza, il sorgere di sempre più gravi difficoltà per il reperimento delle fonti di finanziamento.

Tali difficoltà si sono moltiplicate, a partire dal dopoguerra, con l'instaurarsi della cd. «partitocrazia», termine con cui si è inteso qualificare il predominio dei partiti in ogni settore della

¹⁰ La necessaria presenza dei partiti politici nel processo di formazione della volontà popolare ha condotto parte della dottrina a considerare che lo «Stato dei partiti» avrebbe sostituito al principio di rappresentanza, affermatosi nello Stato liberale rappresentativo, quello di identità. I partiti infatti formando la volontà non soltanto dello Stato, ma anche della società, si identificerebbero col popolo politicamente attivo: i parlamentari quindi ricoprirebbero contemporaneamente la funzione di rappresentanti popolari e di portavoce dello Stato. Per questa interessante ricostruzione vedi LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, p. 118 ss. Per una visione storica d'insieme cfr. RDOOLA, *voce Partiti politici*, cit., p. 69.

vita pubblica, ed in particolare, la loro ingerenza sul funzionamento del governo e dell'amministrazione.

Ciò ha condotto alla definitiva sovrapposizione delle strutture partitiche agli organismi costituzionali, ridotti a mere sedi di registrazione delle decisioni già prese nelle segreteria politiche dei partiti¹¹.

Un siffatto processo degenerativo è strettamente collegato all'ulteriore trasformazione che, nella moderna società industriale, ha subito la funzione e l'organizzazione del partito politico.

Attraverso l'estremizzazione dell'azione di aggregazione sociale e di mediazione economica, il partito di massa ha infatti, progressivamente, finalizzato la sua attività politica all'unico obiettivo di allargare l'area del consenso elettorale.

La necessità di recepire il maggior numero possibile di domande della società civile, l'esigenza di coordinare le istanze dei molteplici gruppi di riferimento, la presenza nei centri di potere pubblici e parapubblici, il perfezionamento delle attività di relazioni pubbliche e di propaganda, il ricorso costante a sondaggi e ad indagini statistiche hanno, quindi, condotto l'attuale organismo politico ad un ulteriore potenziamento della sua componente organizzativa.

Ciò ha determinato che, ad una sempre minore caratterizzazione ideologica, si accompagnasse un sovradimensionamento dell'apparato. Negli ultimi decenni pertanto, i partiti politici, nella spasmodica ricerca di mezzi economici sufficienti al loro sostentamento, hanno rastrellato contribuzioni in ambito privatistico ed in quello para-pubblico, talora anche mediante accorgimenti poco ortodossi o, addirittura, illegali.

Questo meccanismo, potenziando oltre misura le commisioni politico-affaristiche, ha consentito a potentati economici ed a gruppi di pressione di condizionare gli orientamenti politici dei partiti, di incidere sul processo di formazione della volontà

¹¹ Sul punto vedi, per tutti, MARANNI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano 1958, *passim*; *Id.*, *Il tiranno senza volto*, Milano 1963, p. 77 ss.

dello Stato, di corrompere i rappresentanti politici, nazionali e locali, intaccando, sistematicamente, la trasparenza e la moralità del sistema¹².

2. — La Costituzione italiana tutela l'esistenza e l'attività dei partiti politici implicitamente, attraverso il riconoscimento della generica libertà di associazione dei singoli cittadini (art. 18) ed espressamente, sancendo lo specifico diritto degli stessi di «associarsi... in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49)¹³.

L'esplicito recepimento dei partiti politici nell'alveo del dettato costituzionale rappresenta una scelta precisa dei Costituenti, significativa in una duplice prospettiva storica. Se infatti, guardando al passato, essa manifesta il rifiuto dell'esperienza autoritaria del partito unico fascista, proiettata nel futuro, segna il definitivo distacco dal modello dello Stato liberale rappresentativo e la sua sostituzione ad opera di una democrazia organizzata attraverso i partiti politici¹⁴.

¹² Sul punto, vedi per tutti, FISICHELLA, *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna 1972, p. 11 ss.

¹³ Per un'analisi approfondita sull'art. 49 della Costituzione vedi PASQUINO, in *Commentario alla Costituzione italiana*, a cura di Scialoja e Branca, Bologna 1992, IV, p. 2 ss. In argomento cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Pol.*, 1950, p. 11 ss.; ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, Saggi, Padova 1954, p. 136 ss.; CUOMO, *I partiti nella Costituzione italiana*, Napoli 1964, *passim*; GALLONI, voce *Partiti politici (fondamenti giuridici)*, in *Enc. it.*, Appendice 1961-1978, IV, p. 745 ss.; SANDULLI, *Società pluralistica e rinnovamento dei partiti*, in *Ius*, 1968, p. 23 ss.; ALAGNA, voce *Partiti politici (finanziamento dei)*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, V, Torino 1984, p. 747 ss.; CRAURO, voce *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Enc. giur. it.*, XIV, Roma 1989.

¹⁴ Il peso che ebbe l'esperienza del partito fascista nel riconoscimento costituzionale dei partiti politici repubblicani ed, in particolare, nella recezione del principio del pluralismo partitico, risalta nel confronto con le esperienze europee maturate nel secondo dopoguerra. Basti pensare che la Francia, nel testo definitivo della Costituzione della IV Repubblica non dà alcuno spazio al fenomeno partitico, mentre la Germania federale, a sua volta segnata dal nazionalsocialismo, stravolgendo sul punto la struttura dell'ordinamento costituzionale weimariano,

Nella prima ottica, si rinviene dunque la ragione che spinse i Costituenti a improntare l'art. 49, più che sulla definizione dello *status* del partito politico, sul riconoscimento del pluralismo quale principio informatore dell'assetto costituzionale dei rapporti politici¹⁵.

Una tale opzione, conferendo alla posizione di ogni singolo partito carattere di relatività, mirava indubbiamente ad impedire che «la politica nazionale» potesse essere nuovamente monopolizzata dall'azione di un solo partito o, comunque, identificata con un unico indirizzo politico.

L'affermazione del pluralismo partitico, d'altra parte, si ricongiungeva storicamente all'ordinamento provvisorio, instaurato l'8 settembre del 1943, dai partiti antifascisti, riunitisi nel Comitato di liberazione nazionale¹⁶.

Non va, al riguardo, dimenticato che, con il Patto di Salerno (aprile 1944), la monarchia concesse al suddetto Comitato il potere di designare i membri del governo, investendolo così implicitamente del ruolo di istituzione costituzionale del periodo transitorio.

esalta, nella nuova Costituzione, il ruolo dei partiti come fattori di integrazione politica, sottoposti tuttavia al controllo degli organi statali. Sul punto vedi per tutti, rispettivamente, KHERVAL, *Les partis politiques et le droit positif français*, Paris 1964, p. 280 ss.; LEIBHOLZ, *Freiheitliche demokratische Grundordnung und das Bonner Grundgesetz*, in *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Kadstrube 1958, p. 132 ss.

¹⁵ Sul punto vedi RIDOLA, *op. cit.*, p. 72 ss.

¹⁶ I partiti antifascisti che, dopo aver condotto nella clandestinità l'opposizione al regime fascista, erano restati fuori dal governo Badoglio, costituirono, dopo l'8 settembre 1943, il Comitato di liberazione nazionale. Tale Comitato non si limitò ad organizzare la resistenza al nazi-fascismo, ma si propose come forza politica di governo, alternativa alla monarchia. E, dunque, plausibile che con il principio del pluralismo partitico, i Costituenti intesero ratificare l'eterogenea composizione partitica già espressa dal Comitato di liberazione, richiamando il ruolo assolutamente partitico che, al suo interno, avevano già assunto i vari schieramenti politici. Per approfondimenti sull'argomento vedi CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione Italiana*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze 1969, p. 107 ss.; TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, Milano 1979, p. 103 ss.; RIDOLA, voce *Partiti politici*, *cit.*, p. 76 ss.

Nucleo politico originario di un governo democratico *in fine*¹⁷; la coalizione di sei partiti che diede vita al Comitato centrale di liberazione rappresenta dunque il *trait d'union* che lega l'ordinamento provvisorio dello Stato italiano, ancora in attesa della Costituente, al nuovo assetto repubblicano¹⁷.

In tal senso, l'affermazione costituzionale del pluralismo partitico può esser visto come una ratifica della eterogeneità composizione politica, già espressa dai partiti antifascisti riuniti nel Comitato di liberazione¹⁸. Ratifica che, formalizzando la crescente incidenza dei partiti nel tessuto istituzionale, trasformerà il sistema parlamentare cd. classico in sistema partitocratico.

Il riconoscimento giuridico dei partiti, d'altra parte, per armonizzarsi con il complessivo impianto democratico disegnato della Costituzione repubblicana, deve, necessariamente, fondarsi su un pluralismo che, garantito in concreto dalla competenza di forze politiche eterogenee, sia in grado di assicurare il libero confronto e l'alternanza¹⁹.

L'assunzione costituzionale di questo nuovo modello, conducendo alla costruzione del cd. parlamentarismo maggioritario, comporterà il definitivo accantonamento dei due postulati del

¹⁷ La dottrina più accreditata ritiene che «i partiti politici, ed in primo luogo (ma non esclusivamente) quelli raccolti nei Comitati di liberazione, sono i massimi artefici del pacifico passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, gli autentici padri della Costituzione promulgata il 27 dicembre del 1947». Così CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione Italiana*, cit., p. 110 ss. Sulla base delle medesime affermazioni, altra parte della dottrina, ha considerato che questi partiti politici, «avendo gestito il trapasso dal vecchio al nuovo ordinamento, avrebbero acquistato una sorta di legittimazione all'esercizio del potere politico e svolto un ruolo sostanzialmente costitutivo del nuovo ordinamento costituzionale». Sul punto, vedi RBDOLA, voce *Partiti politici*, cit., p. 77.

¹⁸ Parte della dottrina ritiene che i Costituenti non avrebbero fatto altro che riassumere, «nella più alta sede normativa, una situazione di fatto che era già, di per se stessa, intrinsecamente giuridica e come tale universalmente accettata». Così CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione Italiana*, cit., p. 111.

¹⁹ Il rapporto di necessaria consequenzialità fra pluralismo partitico e democraticità del nostro ordinamento è stata affermata dalla Corte Costituzionale, sent. 16 marzo 1962, n. 19, in *Giur. cost.*, 1962, p. 199.

parlamentarismo liberale ottocentesco, vale a dire quelli dell'*Harmonienlehre* e della divisione dei poteri, ad opera del principio della concorrenza e dell'uguaglianza delle *chances* nella dialettica fra i partiti²⁰.

In tal senso l'art. 49, dopo aver affermato la libertà dei cittadini di associarsi in movimenti politici, identifica nel concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, la funzione specifica dei partiti repubblicani.

Il principio del concorso, costituendo il corollario più prossimo della regola del pluralismo politico, rappresenta il regime tipico sia della partecipazione politica dei cittadini che della dialettica fra i partiti²¹.

Sotto il primo aspetto, esso assicura ai consociati un diritto di partecipazione permanente alla politica che, superando quella facoltà di partecipazione solo parziale che è il diritto di elettorato attivo, rende effettiva la democraticità del sistema politico²².

L'ambito di operatività del principio, d'altra parte, si estende al partito, quale strumento fondamentale della partecipazione politica dei cittadini: in questa ottica l'art. 49, lungi dal rappresentare una semplice specificazione del generale diritto di associazione garantito dall'art. 18²³, esalta la naturale vocazione

²⁰ In tal senso, la stessa funzione del principio della divisione dei poteri muterà radicalmente, trasformandosi «da criterio organizzativo fondato sulla separazione e sull'equilibrio fra parlamento e governo, in un modello incentrato sulla dialettica tra maggioranza e opposizione». Cfr. RBDOLA, *op. cit.*, p. 73 ss.

²¹ Per approfondimenti sul punto vedi SICA, *Il «concorso» dei partiti politici, in Studi per il decennale della Costituzione*, II, Milano 1958, p. 291 ss.

²² Sul punto vedi A. TESAURO, *I partiti, il popolo e la formazione degli organi elettivi nelle costituzioni moderne, in Studi politici*, 1960, p. 263 ss.; CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione Italiana*, cit., p. 116.

²³ L'esplicita volontà dei Costituenti di esaltare, nell'art. 49, la componente associativa del partito politico si evince dai lavori preparatori laddove «il diritto di organizzarsi in partiti», del testo originariamente proposto dai relatori in seno alla Commissione, fu modificato con l'attuale formula, proprio per accentuare il momento associativo. In tal senso, parte della dottrina vede l'art. 49 come proiezione e specificazione dell'art. 18 della stessa Costituzione: il riconoscimento dei partiti politici rievolverebbe, dunque, «quale forma particolare dell'associazionismo» costituzionalmente tutelato, dovendosi individuare il fine specifico-caratter-

alla mediazione dei partiti che, finalizzata «ad integrare il popolo nello Stato», li connota quali strumenti attuativi della sovranità popolare²⁴.

Emerge dunque la linea di continuità che lega, indissolubilmente, l'art. 49 all'art. 1 della Costituzione, dove sono affermati il carattere democratico della Repubblica nonché l'appartenenza della sovranità al popolo, ma anche alle disposizioni che disciplinano la forma di Governo.

Il regime di democrazia rappresentativo delineato dalla nostra Costituzione recepisce, d'altronde, la competizione fra i partiti, come momento in cui il confronto democratico trova la sua compiuta realizzazione.

È infatti chiaro che la regola della concorrenza, per garantire l'eguale possibilità di tutte le forze politiche di partecipare alla formazione degli organi rappresentativi ed alla direzione politica dello Stato, debba manifestarsi nella fase di competizione politica.

In altri termini, tale principio, quale regola essenziale di una democrazia fondata sulla coesistenza e sull'antagonismo di forze politiche eterogenee, deve assicurare in sede elettorale, cioè nel momento centrale del confronto democratico, quella posizione paritaria tra i vari schieramenti politici che realizza, in concreto, il pluralismo partitico²⁵.

rizzante della norma, nella «potestà dei partiti di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Così TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, Milano 1973, p. 182 ss. Una tale presa di posizione, tuttavia, manca di considerare che già in sede costituente si precisò che l'art. 49, lungi dal costituire una mera protezione dell'art. 18, rappresentava un principio autonomo, funzionale ad una piena attuazione del nuovo ordinamento democratico repubblicano. Sul punto vedi, fra gli altri, gli interventi di SARAGAT, BASSO, LA PIRA, MORRARI, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente* (Camerata dei deputati), I e III, Roma, pp. 208, 228 e 1882 ss.

²⁴ Sul punto vedi CASARFURI, *op. cit.*, p. 140.

²⁵ A riguardo vedi SANDULLI, *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato, in Posizioni di diritto e posizioni di fatto nell'esercizio del potere politico. Quaderni di Iustitia*, Roma 1968, *passim*.

Concorrenza e posizione paritaria tra i partiti non significa, pertanto, nell'accezione costituzionale, «appiattimento di questi su di un piano di assoluta parità», ma eguaglianza nelle *chances*, vale a dire «eguali possibilità di estendere il consenso nella società e di partecipare alla determinazione della politica nazionale»²⁶.

La volontà dei Costituenti di salvaguardare, ad un tempo, libertà dei partiti e *par condicio* elettorale da qualsiasi ingerenza esterna si evince, peraltro, dalla stessa collocazione topografica della norma sui partiti: il suo inserimento nel titolo dedicato ai rapporti politici, piuttosto che in quello relativo all'organizzazione dello Stato, rende esplicito il rifiuto di una sorta di *Inkorporation* dei partiti nei confronti dello Stato apparato.

Allo stesso modo, circoscrivendo il concorso politico alla «politica nazionale», la disposizione di cui all'art. 49 sottrae all'azione dei partiti politici l'esercizio dell'attività amministrativa e la funzione giurisdizionale, ricongiungendosi, per questo verso, ai principi costituzionali in materia.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione, tali limiti sono resi espliciti dalle disposizioni che ne tutelano «il buon andamento e l'imparzialità» (art. 97, 1° comma), condizionano l'accesso agli impieghi pubblici al superamento di un concorso (art. 97, 3° comma), specificano che «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione» (art. 98, 1° comma), autorizzando la legge, per alcuni di essi, a stabilire limitazioni al diritto di iscriversi in partiti politici (art. 98, 3° comma). La separazione tra potere politico e potere giudiziario è, invece, affermata laddove si stabilisce l'indipendenza e l'autonomia della magistratura «da ogni altro potere» (art. 104, 1° comma), nonché nella parte in cui si richiede ai magistrati una sorta di neutralità partitica (art. 98, 3° comma).

Deve, peraltro, rilevarsi che queste specifiche limitazioni della libertà d'associazione in partiti si ricollegano al limite d'or-

²⁶ Cf. RIDOLFI, *op. cit.*, p. 84.

dine generale che l'art. 49 individua nel rispetto del «metodo democratico»²⁷.

L'esplicita previsione di questo reticolo di disposizioni, garantendo un atteggiamento di neutralità statale nei confronti, non soltanto, del pluralismo delle opinioni, ma altresì della stessa dinamica della competizione elettorale, mira ad evitare che lo Stato possa influenzare o, addirittura, controllare l'attività politica dei partiti. Ciò appare assolutamente coerente con lo *status* di libertà che l'ordinamento costituzionale conferisce ai partiti politici, allo scopo di tutelarne il proselitismo e la propaganda.

3. — Nel quadro della Costituzione repubblicana, i partiti politici rilevano, dunque, quali libere associazioni di cittadini rivolte ad influire direttamente sulla politica dello Stato e degli enti territoriali minori. Da questa sommaria definizione già emerge l'ambivalenza ontologica della loro struttura che, risentendo della funzione politica di raccordo fra Stato-comunità e Stato-governo, lascia configurare il partito come corpo intermedio, a metà strada fra società civile e organizzazione statale.

Se, infatti, rientra in una sfera privatistica la disciplina della sua costituzione, che avviene per libero incontro della volontà dei consociati, e del suo ordinamento interno, che è regolato dai loro autonomi accordi, sono, di contro, di interesse pubblico le funzioni che esso esercita, trasfondendo le esigenze e la volontà del popolo sovrano nei processi decisionali dello Stato e partecipando, attraverso le elezioni, alla formazione delle assemblee rappresentative nazionali.

Di fronte a questa ambiguità strutturale, abbiamo già visto la Costituzione italiana prendere una precisa posizione: i Costituenti, infatti, pur formalizzando l'ingresso dei partiti nel mon-

²⁷ Altri limiti si ricavano dall'art. 18 della Costituzione. Sono, infatti, vietati partiti segreti, partiti che perseguono finalità politiche con organizzazioni di tipo militare o che, fra le loro finalità, includono quelle vietate ai singoli dalla legge penale. Un ulteriore limite è quello contenuto nella XII disp. trans. Cost. che vieta la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista.

do del diritto positivo, ebbero cura di circoscrivere la *Legalisierung* ad un ambito extrastatale.

Se, come pare evidente, l'estraneità dei partiti all'organizzazione dello Stato-apparato si poneva in stretta correlazione con la garanzia del libero confronto politico e del pluralismo, anche in questo caso, la pregressa esperienza autoritaria assunse un peso non indifferente nelle opzioni costituzionali.

La configurazione pluralistica ed extrastatale del partito repubblicano si contrappone, infatti, in modo netto al rapporto osmotico Stato-partito che, affermatosi nella prospettiva pubblicistica e nel riconoscimento della personalità giuridica del partito, era stato infine formalizzato nell'art. 11 del r.d. 28 aprile 1938, n. 513, che dichiarava il «Partito Nazionale Fascista» partito unico del regime²⁸.

In questa prospettiva storica, può dunque essere meglio compresa l'apparente contraddittorietà di un ordinamento costituzionale che, pur ponendo implicitamente il partito quale elemento legittimante della direzione politica dello Stato-apparato, ne privilegia la componente privatistica.

Contraddizione solo apparente perché, la natura privatistica e la sottoposizione alla disciplina dell'associazione «di fatto» o «non riconosciute», di cui agli artt. 36 ss. c.c., non impedisce ai partiti politici di assumere la veste di soggetti di diritto con rilevanza costituzionale. Né, tantomeno, il fatto che l'attività dei partiti sia diretta al soddisfacimento di un pubblico interesse e che agli stessi siano attribuite una serie di potestà attinenti al

²⁸ Come è noto, la concezione fascista del partito basava la negazione del pluralismo politico sul riconoscimento di un nesso organico di strumentalità tra il partito fascista e l'organizzazione statale. Allo stesso modo il «processo di fusione e di integrazione delle differenti componenti sociali» che l'ordinamento corporativo «si era proposto di realizzare presupponeva, da un lato, la soppressione della concorrenza tra i partiti, in quanto espressione «atomistica» dell'individualismo liberale, dall'altro faceva del partito unico un elemento di coesione dello Stato corporativo, strumento indispensabile del mantenimento della struttura organicistica della comunità statale». Così RINDOLA, *op. cit.*, p. 75.

procedimento elettorale comporta automaticamente la loro qualifica di organi statali.

L'opinione opposta, invero, segue quella petizione di principio che porta ad identificare tutto ciò che è pubblico o che, in ragione di uno speciale interesse che vi annetta lo Stato, può avere rilevanza pubblicistica con ciò che è statale.

Da questa indebita commistione di piani, deriva la qualificazione del corpo elettorale e della funzione elettorale come, rispettivamente, organo e funzione statale.

Ad una simile impostazione deve, invece, replicarsi, richiamando i principi basilari del nostro ordinamento costituzionale: in particolare il principio democratico e quello della sovranità popolare.

In sintesi, può dirsi che, mentre il primo postulato impone che il processo politico non si avvii e si sviluppi all'interno del solo Stato-apparato, il secondo attribuisce allo Stato-governo una posizione servente rispetto alla volontà popolare: da ciò si desume che, nel nostro ordinamento, l'impulso politico deve partire non dallo Stato-apparato ma dal popolo (che rappresenta lo Stato-comunità).

Lo stesso art. 49, affermando il diritto dei singoli cittadini di assurgere, attraverso i partiti, ad una posizione di costruzione politica, pone, implicitamente, gli stessi organismi politici in un rapporto di mezzo a fine rispetto al diritto dei consociati di «determinare la politica nazionale».

Questa prospettiva, rendendo chiaro che sono i cittadini a costituire i partiti ed a orientarne le scelte politiche, fa meglio emergere il ruolo e le funzioni costituzionalmente attribuite agli stessi partiti: forme di organizzazione dello Stato-comunità, finalizzate a garantire il diritto di partecipazione politica del popolo.

In tal senso, deve rilevarsi che soltanto la natura privatistica del partito politico rende, di fatto, possibile quel processo di reciproca integrazione fra popolo e Stato che attua concretamente il principio democratico della sovranità popolare.

Lo Stato-governo infatti, costituendosi attraverso forze politiche ad esso esterne, attribuisce alla «collettività dei governa-

ti» la capacità di divenire, indirettamente, «collettività governante»²⁹.

La concezione pubblicistica od organica dei partiti, di contro, guardando al corpo elettorale (cioè lo stesso popolo) come ad organo sottoposto allo Stato ed al procedimento elettorale quale svolgimento di una funzione statale, conduce ad un risultato di subordinazione e di strumentalità dello Stato-Comunità, quindi del partito politico, allo Stato-governo; rapporto che, evidentemente, capovolge la scala dei valori recepiti costituzionalmente, attraverso l'affermazione della sovranità popolare.

Non può allora dubitarsi che il nostro ordinamento, configurando i partiti come organismi di matrice democratica, liberi ed indipendenti, non li inquadri fra i soggetti giuridici riconducibili allo Stato-apparato.

Il sistema partitico ottiene, infatti, la capacità di dominare e di influenzare, di fatto, tutto il meccanismo costituzionale, senza per questo dover sottostare al controllo ed al condizionamento statale, quale forma di organizzazione volontaria del popolo, riconducibile allo Stato-comunità³⁰.

4. — Per essere ben compresa, la problematica connessa al finanziamento del partito politico dev'essere incanalata nel solco della sua natura ambivalente, dovendosi risolvere l'alternativa tra

²⁹ Questa posizione è sostanzialmente condivisa da CASARULLI, *op. cit.*, p. 136. Altra parte della dottrina, di contro, ritiene che la concezione privatistica del partito, basata su una non corretta identificazione tra Stato-governo e Stato-autoritario, ha l'evidente limite di negare «l'espansione del processo di decisione politica dallo Stato governo allo Stato comunità, che rappresenta il perno attorno al quale ruota il principio della sovranità popolare». Per questa interpretazione vedi RUDOLA, *op. cit.*, p. 124.

³⁰ Sul punto cfr. RASCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello stato*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 1405 ss.; ORPO, *Finanziamento dei partiti e diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1974, II, p. 574 ss.; BOBBIO, voce *Pluralismo*, in *Dizionario della Politica*, Torino 1976, p. 715 ss.; RUDOLA, *op. cit.*, p. 66 ss.; GIANNINI, *Finanziamento pubblico ai partiti politici e destinazione dei fondi*, in *Giur. it.*, 1984, 12, c. 357 ss.; SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 5 ss.

un sistema di contribuzione pubblica o privata, nell'ambito dell'inquadramento giuridico del partito stesso.

Se infatti, esso viene sottoposto ad un regime privatistico, privilegiando la sua componente associativa e la sua inerenza allo Stato-comunità, è gioco forza che il finanziamento debba essere assicurato dalle libere contribuzioni di iscritti e simpatizzanti. La situazione si ribalta laddove il partito viene inquadrato in un ortica pubblicistica ed inserito nell'ambito dello Stato-apparato: in questo caso, infatti, risulta pienamente ammissibile che le contribuzioni politiche siano poste a carico dell'erario, attraverso un sistema di finanziamento pubblico.

Coerentemente con la scelta costituzionale di ricomprendere i partiti politici in un ambito privatistico, l'ordinamento giuridico del nostro paese, dal 1948 al 1974, non ha previsto interventi statali in materia di finanziamento politico, rimettendo la materia dell'approvvigionamento partitico alla libera disponibilità dei cittadini.

In tal senso, si mosse la prima proposta di legge in materia che, presentata nel 1958 dal sen. Luigi Sturzo, recava il titolo di «Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative».

Tale progetto, ripresentato senza positivi esiti, nel 1961 dal sen. Ambrosio, lungi dall'introdurre un sistema di finanziamento pubblico, sanzionava penalmente l'erogazione a partiti di contribuzioni, da parte di «ministeri, enti e gestioni statali, o comunque sottoposti a vigilanza e controllo statale, enti locali territoriali, enti o banche di diritto pubblico o di interesse nazionale». Allo stesso divieto soggiacevano i finanziamenti privati provenienti da possibili «gruppi di pressione», vale a dire confederazioni sindacali, società a base capitalistica, enti, organizzazioni o imprese straniere.

La scelta dell'autofinanziamento si dimostrò, tuttavia, del tutto inadeguata: i partiti politici infatti, non potendo coprire le ingenti spese poste a loro carico con i contributi volontari degli iscritti, pur di mantenere gli apparati organizzativi e di assicu-

rarsi i fondi per le campagne elettorali, dovettero ricorrere a canali finanziari alternativi.

Ecco, la ragione del proliferare, già sul finire degli anni cinquanta, di fonti finanziarie «inconfessabili»³¹: sovvenzioni provenienti da società private («provvigioni» su contratti e forniture attribuite da amministrazioni centrali e locali), distrazioni di pubblico denaro (attuare mediante le prevaricazioni burocratiche, le gestioni fuori bilancio, i contributi neri degli enti economici statali e parastatali), redditi provenienti da settori affaristici, industriali e commerciali controllati dai partiti attraverso cooperative, società immobiliari e commerciali, finanziamenti esteri (erogati sia da governi stranieri che da organizzazioni sindacali o private)³².

La gravità della situazione stimolò, negli anni '60, un ampio dibattito politico-culturale che mise in discussione la regolamentazione del ruolo e dell'attività dei partiti. In particolare, ci si interrogò sull'opportunità che essi fossero riconosciuti giuridicamente in modo da garantire quel controllo sui fondi e sulla loro destinazione», prodromico all'intervento finanziario dello Stato³³.

³¹ Al riguardo, è opportuno riportare alcuni significativi passi della Relazione che accompagnava la proposta di legge Piccoli del 1974: «Le moderne strutture dei partiti, anche di quelli che trovano meno rispondenza nell'elettorato, comportano... spese sempre crescenti per finanziare l'articolata attività degli stessi ai diversi livelli dell'impegno politico. Tuttavia, di fronte a questa nuova dimensione operativa, la contribuzione volontaria delle quote di iscrizione e delle contribuzioni straordinarie, che esaltò il risveglio dell'attività dei partiti del dopoguerra, si rivela insufficiente a coprire la lievitazione delle spese e i costi di un'organizzazione necessariamente vasta e complessa. Nasce, così, la tentazione di colmare lo scarto fra spese ed entrate ordinarie attingendo ad introiti straordinari che, sebbene alla lunga possono risultare condizionanti, paiono sovente inevitabili per la necessità di trovare all'esterno i mezzi indispensabili alla sopravvivenza delle formazioni politiche». Vedi GALLONI, *Relazione della I Commissione permanente della Camera dei deputati*, in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Disegni e proposte di legge - Relazioni*, vol. LIII, n. 2860-39 A, p. 6 ss.

³² Questo sistema emerse in modo chiaro dall'accurato studio di CAESPI, *Lo stato deve pagare i partiti?*, Firenze 1971.

³³ Per ricostruire contenuti e toni della discussione vedi MAZZEI, *Sul finan-*

In tal senso, si muoveva l'innovativa proposta dell'On. Bertoldi che, presentata nel 1971 e nella successiva legislatura, prevedeva il riconoscimento della personalità giuridica ai partiti, al momento stesso della concessione del contributo pubblico.

Questa impostazione, mai più ripresa, si segnalò per la coerenza giuridica e per la previsione di una serie di accertamenti «sulla gestione finanziaria delle contribuzioni»³⁴.

Successivamente, di fronte al progressivo emergere di scandali e di processi penali a carico di esponenti politici, la strada del finanziamento pubblico apparve l'unico rimedio in grado di liberare i partiti da una perversa prassi di finanziamenti illeciti, ormai tanto consolidata da apparire quasi legittima. D'altra parte, si segnalava la necessità di salvaguardare la libertà d'azione e l'autonomia dei partiti contro il pericolo di un intervento legislativo che, incorporandoli nello Stato, avrebbe stravolto la loro natura di libere associazioni e la loro funzione rappresentativa della società civile all'interno dello Stato.

Il contrasto fra le due alternative, apparentemente insanabile, fu risolto dai partiti della maggioranza che riuscirono ad architettare una proposta di legge in grado di conciliare finanziamento statale ed autonomia dei partiti³⁵.

ziamento statale ai partiti, in *Studi sulla Costituzione*, II, Milano 1958, p. 272 ss.; LANDOLFI, *Apparati e finanziamenti dei partiti*, in *Tempo presente*, 1960, nn. 2-3, p. 181 ss.; BATTAGLIA, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Nord e Sud*, febbraio 1964, p. 68 ss.; D'AMARO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nel sistema democratico italiano*, in *Rass. it. soc.*, luglio-settembre 1965, p. 75 ss.; G. GALLI, *Sul finanziamento statale ai partiti*, in *Critica soc.*, 1968, n. 1, p. 9 ss.; TAMBURANO, *Per il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Critica soc.*, 1968, n. 2, p. 15 ss.; DAUM, *Il finanziamento dei partiti politici*, in *Il Pol.*, 1969, n. 3, p. 492 ss.

³⁴ Per approfondimenti sul progetto Sturzo e il progetto Bertoldi, cfr. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 3 ss.

³⁵ Per giungere a questa soluzione di compromesso, francamente disarmonante da un punto di vista giuridico, furono usate queste cadenze argomentative. «È interesse pubblico generale, costituzionalmente protetto: 1) che i cittadini si associno in partiti per concorrere a determinare la politica nazionale; 2) che esista un pluralismo partitico: lo Stato non può intervenire per disciplinare i partiti, non può né promuoverli, né riconoscerli, né ostracolarli, con la sola eccezione del di-

Tale proposta, sottoscritta dai rispettivi capigruppo delle forze al governo On. li Piccoli, Mariotti, Cariglia e Oronzo Reale, fu discussa ed approvata dalle due Camere con un iter particolarmente rapido, divenendo, con poche modifiche, la legge 2 maggio 1974 n. 195 sul «Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici».

In estrema sintesi, può dirsi che tale legge, pur introducendo un sistema pubblico di finanziamento politico, non modificava la natura giuridica privatistica dei partiti, né prevedeva controlli fiscali o gestionali sugli stessi, ad eccezione di accertamenti specifici sui finanziamenti pubblici, peraltro manifestamente lacunosi ed insufficienti.

Si passò così, per riprendere una felice espressione, «dall'idea originaria di una regolamentazione dei partiti senza finanziamento pubblico» del progetto Sturzo, attraverso la proposta Bertoldi, al «finanziamento senza regolamentazione» della legge n. 195 del 1974³⁶.

vieto della ricostruzione del partito fascista; esso si deve limitare a garantire che esista il pluralismo dei partiti assicurando la libertà di associazione; 3) che i partiti concorrano a determinare la politica nazionale: lo Stato non può intervenire per indicare come i partiti debbano determinare la politica nazionale; esso tuttavia deve garantire che i partiti vi concorrano, consentendo ad essi, mediante le leggi elettorali, di presentare liste senza discriminazioni; 4) che i partiti possano avere un minimo di organizzazione che consenta di espletare la loro funzione: lo Stato non può intervenire per disciplinare la loro organizzazione, non può stabilire come il partito debba organizzarsi nel suo interno; esso deve tuttavia garantire che tutti i partiti abbiano i mezzi necessari per svolgere i loro compiti. Non è possibile ritenere infatti che la Costituzione abbia voluto assicurare gli scopi, senza nel contempo voler garantire i mezzi minimi necessari». La preziosa sintesi è di SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 8 ss. Sul punto vedi pure RESCIGNO, *Sul finanziamento dei partiti*, in *Crit. dir.*, 1974, p. 124 ss.; GALLONI, *Relazione della I commissione permanente della Camera dei deputati*, cit., p. 6 ss. Va, peraltro, segnalato che in relazione alla legge sul finanziamento pubblico «Le cronache parlamentari ebbero modo di registrare due primati mai più raggiunti: un iter parlamentare della legge di appena quattro giorni ed una votazione finale pressoché unanime (con i soli voti contrari dei liberali)». Sul punto vedi CHELI, *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanza ai partiti*, in *Scritti in onore di Vezio Cristofolini*, II, Padova 1985, p. 137 ss.

³⁶ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 3 ss.

Va, peraltro, precisato che il sistema di finanziamento pubblico fu esteso, non solo alle funzioni di effettivo interesse pubblico, cioè alle spese elettorali dei partiti, ma anche alle spese inerenti alle loro attività di carattere permanente. Per entrambi i tipi di contribuzione furono previsti meccanismi di ripartizione per quote, stabilite in misura paritetica per tutti partiti che ne avevano titolo, e per quote proporzionali ai consensi elettorali rispettivamente ottenuti.

Le successive leggi 8 agosto 1980 n. 422, 18 novembre 1981 n. 659, 27 gennaio 1982 n. 22 e 8 agosto 1985 n. 413, non modificarono in modo sostanziale l'indirizzo dato dalla legge 1974 n. 195.

La normativa sul finanziamento pubblico dei partiti è stata abrogata dal referendum del 18 aprile del 1993, indetto con il d.P.R. 5 giugno 1993 n. 173, che ha espressamente eliminato gli art. 3 e 9 della legge 1974/195, regolanti la misura del contributo annuo ai partiti politici ed ai gruppi parlamentari.

Sono, viceversa, restate in vigore le norme sul contributo dello Stato per le spese elettorali sostenute dai partiti politici per il rinnovo delle due Camere (art. 1 e 2 della legge 195/74; art. 1 della legge 659/81 e art. 1 della legge 413/85), forma di contribuzione introdotta, per la prima volta nelle elezioni politiche, dall'art. 1 della legge 195/74.

Tale contributo viene erogato nella somma complessiva di 30 miliardi (cifra aggiornata ai sensi dell'art. 1 della legge 413/85) a carico del bilancio interno della Camera dei deputati, in base a decreto del Presidente della Camera.

Hanno diritto a questo finanziamento tutti i partiti politici che abbiano presentato, con il medesimo contrassegno, proprie liste di candidati per l'elezione della Camera dei deputati, in più di due terzi dei collegi elettorali, ottenendo, almeno un quoziente in una circoscrizione, ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi, ovvero una cifra nazionale non inferiore al 2% dei voti validamente espressi.

Il contributo spetta altresì ai partiti ed alle formazioni politiche che, avendo partecipato con proprio contrassegno alle ele-

zioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica, abbiano ottenuto, almeno un quoziente in una delle due Camere, nelle regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche (art. 3, 6° co., L. 659/81).

La suddetta contribuzione è versata in un'unica soluzione, entro 30 giorni dalla proclamazione dei risultati, ai partiti che ne hanno diritto ed i cui legali rappresentanti ne facciano richiesta secondo le proporzioni, stabilite dall'art. 3 della legge 413/85: il 20% della somma stanziata è ripartito in misura eguale fra tutti i partiti aventi diritto, l'80% è suddiviso fra i partiti in proporzione ai voti da esse ottenuti.

A norma dalla legge 659/81, sono state convertite in contribuzioni permanenti sia il finanziamento statale erogato, a titolo di concorso, per le spese elettorali sostenute dai partiti per il rinnovo dei Consigli regionali, che quello relativo all'elezione del Parlamento europeo (entrambi introdotti provvisoriamente dalla legge 422/80).

Va, peraltro, segnalato che la recente legge 2 gennaio 1997, n. 2 ha posto in essere una nuova regolamentazione della contribuzione volontaria ai partiti politici, prevedendo la facoltà dei cittadini di destinare una quota pari al quattro per mille dell'IRPEF al finanziamento della politica³⁷.

5. — La questione dei «costi della democrazia», e dunque del finanziamento dei movimenti politici, è un tema di grande rilevanza per gli Stati moderni: i problemi dell'approvvigionamento finanziario dei partiti, della trasparenza dell'attività politica, della regolamentazione dei rapporti fra politica ed affari, della prevenzione dei fenomeni di corruzione politico-amministrativa risultano, attualmente, al centro dell'attenzione di tutti i

³⁷ A norma dell'art. 1 della suddetta legge: «All'atto della dichiarazione annuale dei redditi delle persone fisiche, nonché della presentazione dei modelli 101 e 102, ciascun contribuente può destinare una quota pari allo 0,4 per cento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche al finanziamento dei movimenti e dei partiti politici».

paesi industrializzati. Ecco che molte nazioni occidentali, a differenza dell'Italia, hanno adottato, in materia, dei provvedimenti legislativi soltanto in tempi recenti.

La Repubblica Federale di Germania, viceversa, è stata uno dei primi Paesi europei ad introdurre un sistema di sovvenzioni pubbliche ai partiti politici³⁸; la prima forma di finanziamento venne, infatti, stabilita da una legge del 16 dicembre 1954.

Questa normativa prevedeva un sistema contributivo pubblico di natura indiretta, basato essenzialmente sulla deducibilità, ai fini fiscali, delle donazioni effettuate dai privati a favore dei partiti. Di queste agevolazioni, peraltro, beneficiavano soltanto quei partiti che avevano ottenuto almeno un candidato eletto nelle ultime elezioni legislative ovvero quegli enti morali, con finalità politiche che sostenevano i partiti rappresentati in Parlamento.

La Corte costituzionale federale, con la sentenza del 24 giugno 1958, dichiarò tale normativa illegittima sia sotto il profilo della disparità di trattamento tra i partiti rappresentati in Parlamento e quelli privi di rappresentanza parlamentare, sia in base alla considerazione che, per il principio della progressività dell'imposizione fiscale, i cittadini con redditi più elevati sarebbero stati maggiormente avvantaggiati attraverso il finanziamento dei partiti da essi sostenuti, rispetto ai cittadini meno abbienti che, di fatto, non avrebbero avuto la possibilità di sovvenzionare i propri movimenti politici di riferimento.

³⁸ Sull'argomento vedi FORSTHOFF-LOEWENSTEIN, *Die politischen Parteien im Verfassungsrecht*, Tübingen 1950, p. 3 ss.; ESCHENBURG, *Probleme der modernen Parteienfinanzierung*, Tübingen, 1961, p. 19 ss.; DÜBBER, *Parteienfinanzierung in Deutschland*, Köln-Oplanden 1962, p. 15 ss.; EIRA, *Introduzione a I progetti di legge sull'ordinamento e il finanziamento dei partiti nella Repubblica federale tedesca* (Senato della Repubblica), Roma 1965, p. 11 ss.; DAUM, *Il finanziamento dei partiti politici. Analisi comparata, in Il politico*, 1969, p. 492 ss.; HENKE, *Das recht der Politischen Parteien*, Göttingen 1972, p. 72 ss.; SEIFERT, *Die Politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1975, p. 1 ss.; H. H. VON ANNUM, *Parteienfinanzierung*, Wiesbaden 1982, p. 13 ss.; Id., *Zur Neuordnung der Parteienfinanzierung*, in DöV, 1983, p. 85 ss.

A partire dal 1959, in ragione del ruolo istituzionale dei partiti politici, che il sistema democratico tedesco riconosce all'art. 27 della Legge Fondamentale, si arrivò ad una forma di sovvenzione pubblica dell'attività politica degli stessi: al riguardo, nella legge del bilancio statale, venne inserito un apposito fondo per il versamento di un finanziamento diretto³⁹.

La previsione del contributo venne compresa nella legge di bilancio attraverso l'introduzione del relativo capitolo di spesa, prescindendo da una disciplina sostanziale della materia. Ciò, fu reso possibile dal particolare carattere della legge di bilancio tedesca che, a differenza di quanto previsto dall'art. 81 della Costituzione italiana, può prendere decisioni sostanziali di spesa.

La disciplina della ripartizione del fondo fu definita, pertanto, non con legge ma con delibera del *Bundestag*: tale fondo fu, all'80%, suddiviso in rapporto alla consistenza elettorale dei partiti, mentre il restante 20% fu distribuito in parti uguali.

Anche in questo caso intervenne la Corte costituzionale federale che, con la sentenza del 19 luglio 1966, dichiarò l'illegittimità costituzionale della disciplina, ritenendo che i partiti politici, nonostante l'eminente ruolo istituzionale, non potessero considerarsi organi dello Stato: non era pertanto ammissibile un sistema di finanziamento pubblico. Il Tribunale costituzionale affermò, tuttavia, che un finanziamento pubblico potesse comunque essere erogato a titolo di rimborso delle spese elettorali; ciò sul presupposto che l'attività elettorale svolta dai partiti politici, quale forma di concorso alla formazione della rappresentanza della sovranità popolare, risultava essere d'interesse pubblico.

In adesione a questi principi, prese corpo la «Legge sui partiti politici» del 24 luglio 1967, successivamente modificata dalle leggi 25 giugno 1969, 22 luglio 1969, 21 dicembre 1979, 22 dicembre 1983 e 22 dicembre 1988, 18 gennaio 1994.

³⁹ Sul punto, vedi per tutti PLATT, *Parteienfinanzierung und Grundgesetz*, Berlin 1966, p. 3 ss.; RANDELZHOFFER, *Probleme des Parteienrechts*, in JZ, 1969, p. 533 ss.

Il varo della recente disciplina del 1994 è, ancora una volta, addebitabile all'intervento della Corte costituzionale federale che, con sentenza 9 aprile 1992, aveva dichiarato l'incostituzionalità di parte della previgente normativa: il finanziamento pubblico dei partiti, a parere della Corte, pur mantenendo la denominazione formale di «rimborso delle spese elettorali», era di fatto divenuto un finanziamento in via continuativa delle formazioni politiche⁴⁰.

D'altra parte, il Tribunale costituzionale censurava le forti deduzioni fiscali ammesse dalla legge in relazione alle donazioni politiche e le disposizioni che ripartivano parte del contributo pubblico ai partiti in modo indipendente dal loro effettivo seguito elettorale.

La ripartizione tra i partiti della quota di finanziamento complessivo, secondo la nuova disciplina, risponde, dunque, ai due parametri esplicitamente enunciati dalla Corte costituzionale: quello del risultato elettorale conseguito e quello del radicamento dei partiti nella società (quantificabile sulla base delle contribuzioni volontarie versate ai partiti dei cittadini).

La legge del 1994 prevede, pertanto, che alle formazioni politiche venga corrisposto un contributo annuo a carico del bilancio statale, pari a 1,30 marchi per ogni voto valido conseguito fino a 5 milioni di voti (con un tetto pari, quindi, a 6,5 milioni di marchi) e di 1 marco per ogni voto ulteriore ottenuto da ciascuna formazione nelle elezioni per il Parlamento europeo, per il *Bundestag* e per i Parlamenti dei *Länder*. A tale finanziamento si aggiunge un ulteriore contributo, erogato in misura fissa, di 0,50

⁴⁰ Ciò è avvenuto, soprattutto, grazie il sistema delle cd. anticipazioni, previste dall'art. 20 della vecchia legge. Secondo quanto disposto da questo articolo, i partiti che nelle precedenti elezioni politiche avevano ottenuto risultati elettorali tali da consentire il diritto al contributo per il rimborso alle spese elettorali, potevano ottenere, nel secondo e nel terzo anno della legislatura (nonché nell'anno delle elezioni) acconti del 20% sul rimborso delle spese elettorali dovute per le successive elezioni. È chiaro che un sistema così strutturato, più che una mera contribuzione elettorale, integrava un vero e proprio finanziamento pubblico continuativo.

marchi per ogni marco che il singolo partito abbia ricevuto come donazione o a titolo di quota di iscrizione.

Per accedere ai suddetti contributi è necessario il raggiungimento di un risultato elettorale minimo: le formazioni politiche devono infatti (per accedere al contributo annuo) aver conseguito il 10% dei voti validamente espressi in almeno un collegio elettorale uninominale; per il contributo fisso, è invece necessario che i partiti conseguano una percentuale di voti di lista (validi ai fini della ripartizione dei seggi) pari allo 0,5 % del totale dei voti validi, in relazione alle elezioni europee e del *Bundestag*, e all'1%, per quanto riguarda le elezioni dei Parlamenti dei *Länder*.

La nuova normativa stabilisce, inoltre, quale *absolute Obergrenze* (limite assoluto) del finanziamento pubblico complessivo, la quota di 230 milioni di marchi. Il *relative Obergrenze* (limite relativo) della parte di finanziamento pubblico da destinare al singolo partito è invece rappresentato dall'importo annuale ottenuto dal partito stesso tramite i versamenti spontanei di sostenitori e iscritti⁴¹.

Deve inoltre ricordarsi che la legge sullo *status* di parlamentare dispone che ai gruppi parlamentari siano erogati, per lo svolgimento dei compiti istituzionali, contributi pubblici per un totale di 106 milioni di marchi.

5.1. — La legislazione tedesca sui partiti politici non prevede particolari forme di controllo esterno sui finanziamenti dei partiti, limitandosi ad attribuire alla Corte dei Conti federale il mero compito di verificare che il Presidente del *Bundestag*, nella sua qualità di amministratore dei fondi erogati dallo Stato, abbia provveduto al rimborso delle spese elettorali.

⁴¹ Per uno sguardo d'insieme sulla riforma della normativa tedesca sul finanziamento ai partiti, avvenuta con la legge 28 gennaio 1994 vedi, per tutti, H. H. VON ARNIM, *Un nuovo modello di finanziamento pubblico ai partiti politici per la Repubblica Federale Tedesca*, in *Pol. dir.*, 1993, p. 665 ss.; BARTON, *Der Tabbestand der Abgeordnetenbestechung* (§ 108e StGB), in *NJW*, 1994, p. 1098 ss.

In attuazione del dettato dell'art. 27 della Legge fondamentale (che stabilisce che i partiti devono rendere pubblicamente conto dell'origine dei loro mezzi finanziari), il presidente di ciascun partito è, tuttavia, tenuto a comunicare pubblicamente, attraverso una relazione, la provenienza e l'uso dei finanziamenti pervenuti al partito annualmente, oltre la consistenza del patrimonio del partito, dovendo, peraltro, dare conto del numero degli iscritti al partito soggetti al pagamento della quota di iscrizione.

La legge inoltre, al fine di garantire un sistema di autocontrollo dei partiti, impone a questi ultimi un rendiconto pubblico annuale: tale rendiconto si compone di una partita attiva, di una partita passiva e di un conto patrimoniale i quali, articolati secondo le indicazioni dell'art. 24 della legge sui partiti politici, devono essere sottoposti all'esame di un revisore di conti o di una società di revisione.

Il revisore può chiedere al presidente del partito ogni tipo di chiarimento o prova, può controllare i documenti giustificativi del rendiconto, i registri e gli atti, nonché la consistenza della cassa e del patrimonio. Una volta ultimata, la verifica contabile viene sintetizzata in una relazione scritta da consegnare alla presidenza del partito.

Il rendiconto e la suddetta relazione vengono quindi trasmessi, entro il 30 settembre successivo all'anno dell'esercizio finanziario cui si riferiscono, al Presidente del *Bundestag* che ne verifica la regolarità formale, riferendo poi, annualmente, all'Assemblea⁴².

La mancata presentazione del rendiconto o l'irregolarità dello stesso comporta la sospensione dei contributi statali.

5.2. — Il finanziamento privato dei partiti viene regolato, in Germania, dagli artt. 25 ss. della legge sui partiti politici, così come modificata dalla legge di riforma del 22 dicembre 1983.

⁴² I rendiconti dei partiti ed i relativi rapporti giustificativi sono poi pubblicati come atti del *Bundestag*.

Il 1° comma dell'art. 25 vieta alcune categorie di finanziamenti privati: le elargizioni provenienti da fondazioni politiche, quelle poste in essere da organizzazioni che perseguano scopi di pubblica utilità, caritatevoli o religiosi, qualunque ne sia la natura giuridica, le erogazioni provenienti da stranieri d'importo superiore a 1000 marchi e le donazioni, di ammontare sempre superiore ai 1000 marchi di cui non sia accertabile il nome del donatore o effettuate per conto di terzi non individuabili.

Il limite al finanziamento privato più significativo deriva, tuttavia, dalla clausola che vieta qualsiasi donazione che sia «ri conoscibilmente effettuata nell'aspettativa di un determinato vantaggio economico o politico»⁴³.

L'art. 23, alla lettera a, determina le sanzioni applicabili in caso di donazioni effettuate in violazione delle norme stabilite dall'art. 25, prevedendo che qualora un partito abbia ottenuto dei contributi in modo illegittimo ovvero non li abbia pubblicati nel rendiconto annuale o, ancora, abbia utilizzato i mezzi finanziari in modo non conforme alla legge, esso perde il diritto al contributo politico in misura pari al doppio della somma in questione.

Le donazioni illegittime devono essere versate alla Presidenza del *Bundestag* che le devolve ad organizzazioni di beneficenza, religiose o scientifiche.

Va, inoltre, precisato che i finanziatori privati dei partiti godono di alcune significative agevolazioni fiscali: le somme erogate ai partiti, a titolo di donazione o di versamento di quote sociali, possono essere infatti dedotte dal reddito imponibile sino ad un massimo di 3000 marchi, elevabile a 6000 nel caso di cumulo di redditi tra coniugi⁴⁴.

⁴³ Sul punto, vedi H. H. VON ARNIM, *Parteienfinanzierung*, cit., p. 13 ss., DINGELDER, *Strafrechtliche Konsequenzen einer etwaigen Nichtigkeitsklärung des Parteienfinanzierungsgesetzes durch das BVerfG*, in *NSiZ*, 1985, p. 33 ss.; VOLK, *Die Parteispenden-Problematik - Materielles Steuerstrafrecht nach geltendem Recht*, in *Wistra*, 1983, p. 219 ss.

⁴⁴ Questi limiti sono stati introdotti dalla legge del 1994: le deduzioni prece-

A tale agevolazione fiscale la legge del 1994 ne aggiunge una seconda, adeguando la normativa alla sentenza 9 aprile 1992 della Corte costituzionale federale che aveva ritenuto il sistema delle deduzioni eccessivamente penalizzante nei confronti dei cittadini meno abbienti.

La nuova disciplina prevede, pertanto, che l'erogatore di un finanziamento partitico possa optare, anziché per la deduzione dell'imponibile, per uno sconto sull'imposta dovuta pari ad un massimo di 1500 marchi, elevabili a 3000 in caso di cumulo di redditi fra coniugi.

Possano beneficiare di tale agevolazione anche i cittadini che versano delle somme a movimenti ed associazioni non costituiti in partiti politici nei termini di cui all'art. 2 della legge 24 luglio 1967, purché tali enti partecipino alle elezioni politiche con propri candidati.

5.3. — Elemento caratteristico della disciplina tedesca del finanziamento pubblico ai partiti è costituita dalla destinazione di ingenti risorse del bilancio statale alle fondazioni culturali collegate ai partiti politici (*Parteinabe Stiftungen*)⁴⁵.

L'istituzione di queste fondazioni, provviste di personalità giuridica autonoma ma di fatto sottoposte al controllo dei partiti, risale al secondo dopoguerra e s'inserisce fra le iniziative che gli Stati vincitori del conflitto mondiale adottarono in Germania, per ristabilire i valori democratici compromessi dal regime nazista.

In un primo periodo, l'attività di questi enti si limitò all'organizzazione di incontri seminariali, di corsi di formazione, di ricerche in campo politico-sociale e al finanziamento di borse di

dentemente ammesse potevano, infatti, giungere a 12.000 marchi, in caso di cumulo di redditi.

⁴⁵ Beneficarie dei finanziamenti sono la *Friedrich Naumann Stiftung* (FDP), la *Konrad Adenauer Stiftung* (CDU), la *Hanns Seidel Stiftung* (CSU), la *Friedrich Ebert Stiftung* (SPD). A tali fondazioni si è, a partire dal 1989, aggiunta anche la fondazione legata al partito dei Verdi.

studio. Nel 1962, tuttavia, il *Bundestag*, inserendo nello stato di previsione del Ministero per lo sviluppo un contributo di 130.000 marchi a favore delle fondazioni, determinava una radicale trasformazione della loro funzione. Tale finanziamento inaugurava infatti la prassi, già ricordata, di disporre la contribuzione pubblica a favore delle fondazioni unicamente sulla base dell'inserimento di finalizzazioni di spesa *ad hoc* nei capitoli della legge di bilancio, a prescindere da qualsiasi forma di disciplina sostanziale della materia.

Questa procedura veniva ribadita nel 1966 laddove il *Bundestag* inserì nella legge del bilancio dell'anno successivo, nei capitoli del Ministero dell'interno, un contributo globale a favore delle *parteinabe Stiftungen* rappresentate in parlamento.

La contribuzione erogata a queste fondazioni ha conosciuto, peraltro, un deciso incremento che, portando nel 1970 ad un finanziamento di 45 milioni di marchi, è arrivato nel 1994 a toccare i 619 milioni di marchi.

Per quanto riguarda i rapporti fra i partiti politici e le fondazioni di riferimento, si deve specificare che queste ultime mantengono una distinta personalità giuridica, fanno assegnamento su risorse proprie e perseguono finalità specifiche, del tutto estranee al diretto confronto politico. D'altra parte, la funzionalità delle loro iniziative a strategie, direttamente o indirettamente, politiche ed il frequente cumulo di cariche che medesime persone rivestono nel partito e nella relativa fondazione, assicurano il controllo partitico delle stesse ed, allo stesso tempo, rendono chiara l'assoluta strumentalità di questi enti⁴⁶. Strumentalità che emerge chiaramente dal fatto che le contribuzioni e le donazioni erogate dai privati alle fondazioni, rappresentano in realtà un sistema di sostegno finanziario indiretto ai partiti, soggetto a particolari agevolazioni.

⁴⁶ Basti pensare al fatto che i risultati dei sondaggi elettorali effettuati dalle fondazioni, immediatamente resi noti ai responsabili dei partiti, vengono, solo in un momento successivo, pubblicati in via ufficiale.

Se, infatti, le donazioni riferite alle fondazioni godono, da un lato, di più ampi benefici fiscali rispetto alle contribuzioni dirette, anche il loro regime contabile, risultando del tutto sottoratto alla disciplina del rendiconto annuale e alla sua pubblicità, appare assai più flessibile di quello cui sono tenuti i partiti politici.

Va peraltro detto che, a norma del vigente art. 25 della legge sui partiti politici, sono vietate le donazioni erogate ai partiti dalle fondazioni.

6. — La Repubblica francese è stata uno degli ultimi Stati dell'Europa occidentale a dotarsi di una legislazione sul finanziamento della vita politica, avendo regolato la materia soltanto con la legge n. 227 dell'11 marzo 1988, integrata dalla n. 55 del 1990.

Questi recenti interventi normativi hanno delineato un sistema di finanziamento misto, cioè basato sia sul finanziamento pubblico che sul privato.

Il finanziamento pubblico è costituito principalmente da una contribuzione a carico del bilancio dello Stato, la cui entità è stabilita, anno per anno, dalla legge finanziaria sulla base delle proposte presentate al Governo dagli Uffici di Presidenza dell'Assemblea Nazionale e del Senato⁴⁷.

La legge n. 55 del 1990 è intervenuta sul criterio di attribuzione del contributo statale prevedendo che, a partire dalle elezioni legislative del 1993, esso venga diviso in due parti eguali: la prima attribuita ai partiti partecipanti alle elezioni, la seconda destinata al finanziamento dei gruppi politici rappresentati in Parlamento, in misura proporzionale al numero dei parlamentari ad essi iscritti o collegati.

La prima forma di contributo spetta soltanto a quei partiti che abbiano presentato propri candidati in almeno 75 circoscri-

zioni elettorali comprese nel territorio metropolitano; fra questi movimenti politici, la ripartizione è effettuata in misura proporzionale al numero dei voti ottenuti al primo turno elettorale.

La legge prevede, inoltre, un contributo statale per il parziale rimborso delle spese sostenute dai candidati alle elezioni presidenziali ed alle altre consultazioni elettorali: per le elezioni politiche è, al riguardo, prevista una contribuzione che può giungere sino al 50% del limite di spesa fissato per ciascun candidato.

Va, tuttavia, precisato che il rimborso non può in nessun caso superare l'effettivo ammontare delle spese sostenute dal candidato ed esso è limitato ai soli candidati che abbiano ottenuto almeno il 5% dei suffragi nel primo turno elettorale, essendo, peraltro, in regola con le disposizioni di legge in materia di dichiarazioni delle spese elettorali.

Per quanto riguarda le modalità ed i limiti connessi al finanziamento privato, deve farsi riferimento all'art. 11 della legge 227 del 1988, così come modificato dalla legge n. 55 del 1990. Tale normativa stabilisce che i partiti possano raccogliere fondi e contributi per il finanziamento della loro attività solo attraverso un mandatario, rappresentato da un'associazione o da una semplice persona fisica.

Le associazioni di finanziamento devono avere quale unico scopo sociale quello del reperimento dei fondi necessari all'approvigionamento di un solo partito e hanno l'obbligo di definire nello statuto la circoscrizione territoriale in cui intendono svolgere la propria attività. Risulta, inoltre, necessario che l'associazione sia autorizzata all'espletamento dei propri compiti dalla *Commission Nationale des comptes de campagne et des finances politiques*⁴⁸.

⁴⁷ L'ammontare del contributo statale attribuito ai partiti politici nel 1995 è stato pari a 526 milioni di franchi.

⁴⁸ Tale Commissione è un organo indipendente di controllo amministrativo, composto da tre membri del Consiglio di Stato, tre magistrati della Corte di Cassazione e tre magistrati della Corte dei conti, nominati per tre anni, su proposta del presidente dell'organo di appartenenza.

I partiti ed i movimenti politici beneficiari del finanziamento pubblico o privato devono tenere una contabilità che esponga sia il rendiconto del partito, sia i rendiconti degli enti e delle società nei quali il partito abbia rappresentanti nel consiglio di amministrazione o comunque eserciti un preponderante potere di decisione o di gestione.

Tali rendiconti devono essere certificati da due revisori dei conti e devono essere depositati entro il primo semestre dell'anno successivo a quello entro cui si riferisce l'esercizio presso la *Commission Nationale des comptes de campagne et des finances politiques* che ne assicura una pubblicazione parziale sul *Journal officiel* della Repubblica francese.

Qualora siano accertate violazioni degli obblighi previsti dalla legge, il partito perde il diritto ad ottenere il finanziamento per l'anno successivo.

Le donazioni delle persone fisiche a favore di uno stesso partito non possono eccedere la cifra di 50000 franchi annui: sono, invece, vietati i finanziamenti politici provenienti dalle persone giuridiche. Risultano, parimenti, vietati i finanziamenti erogati da enti di diritto pubblico, enti privati con maggioranza del capitale appartenente ad enti pubblici, casinò e case da gioco, nonché da Stati esteri.

Va, peraltro, detto che la legge sulla *transparence financière de la vie politique* ha previsto che il Presidente della Repubblica, i membri del governo, i parlamentari, i presidenti delle assemblee regionali e dipartimentali, i sindaci delle città con più di 30000 abitanti forniscano informazioni sul loro patrimonio, riportando la situazione economica anteriore al loro mandato politico con quella successiva.

Le dichiarazioni dei deputati e dei senatori devono essere presentate ai rispettivi uffici di presidenza, quelle degli altri soggetti interessati alla *Commission pour la transparence financière de la vie politique*⁴⁹, composta dal vicepresidente del Consiglio

di Stato, oltre che dai primi presidenti della Corte di Cassazione e della Corte dei Conti e da dodici magistrati degli stessi organi.

7. — La normativa britannica in materia di finanziamento ai partiti politici riguarda esclusivamente le spese per le campagne elettorali, non essendo previsti contributi statali a titolo di rimborso di spese elettorali, né altre forme di finanziamento a carico dello Stato.

L'unica fonte di finanziamento pubblico vigente è quella introdotta, in favore dei partiti politici di opposizione, da una risoluzione approvata alla Camera dei Comuni il 20 marzo 1975, modificata nelle sedute del 13 febbraio 1978, del 10 marzo 1983, del 21 giugno 1988⁵⁰.

1993, nominando una specifica Commissione di studio nell'ambito di un progetto complessivo di riforme volte a moralizzare la vita pubblica. Il rapporto finale della Commissione evidenzia la necessità di adottare, a livello politico e di pubblica amministrazione, obblighi di dichiarazione patrimoniale e pubblicità delle operazioni bancarie di dimensione superiore ad una certa soglia, di potenziare, a livello statale, le ispezioni amministrative e di valorizzare i controlli interni nelle amministrazioni locali, rafforzando, inoltre, le giurisdizioni finanziarie, attraverso l'estensione delle loro competenze e dei loro poteri investigativi. In relazione al rapporto politico-affaristico, la Commissione sottolinea la necessità di disciplinare l'attività di *lobbying*, di rafforzare i controlli esterni sulle imprese per evitare la costituzione di fondi neri da distribuire ai partiti, di riformare il settore degli appalti pubblici. ●

⁵⁰ Queste riforme sono state precedute da lavori di apposite Commissioni di studio: la Commissione Redcliffe-Maud, che nel 1974 esaminò i problemi relativi alla condotta degli amministratori locali ed elaborò un breve codice di condotta destinato ad essi e la Commissione Salomon, cui si deve uno studio approfondito delle cause e degli effetti della corruzione politica (1976). Costituita nel 1995 e attualmente ancora al lavoro è, invece, la Commissione Nolan, incaricata di studiare e definire *standards in public life*. Con riferimento ai parlamentari, il primo rapporto della Commissione Nolan sottolinea la necessità di una posizione indipendente, richiedendo, in particolare, un maggiore controllo sulle attività di *lobbying*. Allo stesso tempo, si propone che il Registro degli interessi dei parlamentari sia maggiormente dettagliato, che si provveda ad una più esaustiva disciplina del conflitto d'interessi, che sia redatto un codice di condotta dei parlamentari e nominato un Commissario per i criteri di condotta, con poteri d'indagine, censura e consulenza.

Per i ministri e per i dipendenti pubblici di grado più elevato è invece sotto-

⁴⁹ Sul finanziamento della vita politica il legislatore francese è ritornato nel

Condizione per ricevere il contributo è che il partito abbia almeno due rappresentanti alla Camera eletti nelle sue liste, ovvero che abbia un solo rappresentante ed abbia conseguito alle elezioni almeno 150.000 voti validi.

Il partito che intende ottenere la sovvenzione deve farne esplicita richiesta al Tesoriere della Camera, attestando che le spese in ordine alle quali il contributo è stato richiesto sono effettuate, esclusivamente, in relazione alla sua attività parlamentare.

L'entità annuale dei contributi viene stabilita attribuendo a ciascun partito 2.550 sterline per ogni seggio ottenuto nelle ultime elezioni, più 5,10 sterline per ogni 200 voti da esso conseguiti.

La normativa concernente le spese per le campagne elettorali è, invece, data dal *Representation of the people Act* del 1983; essa si basa su due principi fondamentali, quello della determinazione di un tetto massimo di spese sostenibili dal candidato per la campagna elettorale e quello del controllo della regolarità delle procedure di finanziamento e spesa.

Tutte le attività relative al reperimento dei fondi occorrenti per il finanziamento delle campagne elettorali devono essere svolte da un agente elettorale che ogni candidato deve designare nominativamente⁵¹.

I candidati, dopo aver nominato l'agente elettorale non possono effettuare personalmente alcuna spesa per la propria campagna elettorale, ad eccezioni di quelle minime (non superiori a 600 sterline); allo stesso modo, qualsiasi erogazione di danaro, donazione o prestito, non può essere effettuata direttamente al candidato, ma deve avvenire sempre tramite il mandatario elettorale.

È, al riguardo, previsto che l'agente elettorale istituisca un ufficio presso il quale possono essere indirizzate tutte le richieste.

lineata l'esigenza di porre tassative restrizioni alla possibilità di assumere incarichi nel settore privato, una volta abbandonata la carica governativa.

⁵¹ I candidati hanno la facoltà di assumere essi stessi la qualifica di agente elettorale: in ogni caso, non possono nominare più di un agente elettorale.

ste, gli avvisi, gli ordini, le citazioni ed i documenti comunque riguardanti le spese elettorali.

Qualora una persona effettui delle spese a favore di un candidato, senza ricorrere alla mediazione del suo agente elettorale è tenuta a trasmettere al funzionario competente (cd. *returning officer*) un rendiconto ed una dichiarazione contenente la descrizione delle spese effettuate e l'indicazione del candidato che ne ha beneficiato.

Entro 35 giorni dalla data di proclamazione dei risultati elettorali, ciascun agente elettorale deve trasmettere al *returning officer* un rendiconto in cui devono essere indicate tutte le somme ricevute e tutte le spese effettuate in funzione della campagna elettorale. Nello stesso termine ogni candidato deve trasmettere allo stesso funzionario una dichiarazione con la quale attesta di essere a conoscenza della normativa vigente in materia di spese elettorali.

Il *returning officer* provvede a far pubblicare i rendiconti a lui trasmessi in almeno due quotidiani, aventi diffusione nell'ambito della propria circoscrizione elettorale, ed a notificare a ciascun agente elettorale la data ed il luogo in cui potrà esaminare tali rendiconti.

Nei due anni successivi alla loro trasmissione al *returning officer*, i rendiconti possono essere esaminati da chiunque ne faccia richiesta; allo scadere di tale termine essi vengono distrutti o, su richiesta, restituiti ai candidati.

Qualora, nel corso dei suddetti controlli, emerga che alcune delle attività di reperimento dei fondi ad alcuna delle spese effettuate da un candidato o dal suo agente elettorale siano illegali, gli elettori ed altri candidati alle elezioni possono contestare, mediante la presentazione di una petizione al tribunale elettorale, l'elezione del candidato in questione.

Nel caso in cui il tribunale accerti la responsabilità del candidato o del suo agente elettorale, deve annullare l'elezione contestata, condannando il politico ad una ineleggibilità temporanea, la cui durata varierà a seconda della gravità del fatto commesso.

Se, invece, il rendiconto e la dichiarazione non siano stati trasmessi al *returning officer* nel termine previsto dalla legge, il candidato eletto non potrà partecipare alle sedute della Camera dei Comuni, sino a quando non si saranno adempiti gli obblighi prescritti ovvero sino a quando non abbia ottenuto una dichiarazione di esonerazione da responsabilità.

8. — L'art. 6 della Costituzione spagnola del 1978 attribuisce ai partiti politici la personalità giuridica in funzione del ruolo istituzionale da essi svolto: conformemente a questa previsione, i partiti spagnoli sono destinatari di un finanziamento pubblico.

La normativa generale in materia è stata introdotta dalla «*Ley organica sobre financiación de los partidos políticos*» del 2 luglio 1987 (n. 3). Tale legge individua tre forme di finanziamento pubblico: un finanziamento pubblico ordinario (disciplinato dalla stessa norma ed attribuito annualmente ai partiti per le esigenze generali della loro attività), un finanziamento pubblico straordinario (conferito ai partiti a titolo di rimborso delle spese elettorali)⁵² ed un contributo attribuito ai gruppi parlamentari dai bilanci interni delle Corti Generali⁵³.

In relazione al finanziamento ordinario, l'art. 3 della legge organica n. 3 del 1987 stabilisce che ogni anno il bilancio statale deve stanziare una somma che finanzia le spese ordinarie di gestione dei partiti politici rappresentati alla Camera dei deputati⁵⁴. L'ammontare totale della somma destinata al finanziamento viene divisa in tre parti uguali: la prima viene ripartita in proporzione del numero dei seggi ottenuti, mentre le restanti due

⁵² Tale sistema di finanziamento è stato introdotto dalla *Ley organica del Régimen Electoral general* del 19 giugno 1985 (n. 5).

⁵³ In questo terzo gruppo, s'inserisce anche il finanziamento versato ai gruppi parlamentari dalle Assemblee delle Comunità autonome, secondo le norme da queste stabilite.

⁵⁴ Al contrario, i partiti rappresentati al solo Senato non possono accedere né al finanziamento ordinario né a quello straordinario.

sono attribuite in proporzione ai voti ottenuti, senza, tuttavia, computare i voti conseguiti nelle circoscrizioni in cui il partito non abbia raggiunto la soglia minima del 3% dei voti validamente espressi.

Il finanziamento straordinario, riguardando esclusivamente le spese elettorali, è attribuito soltanto in occasione della campagna elettorale; ai sensi dell'art. 175 della legge n. 5 del 1985, la sua entità risulta aggiornata entro i 5 giorni successivi all'indizione delle elezioni tramite un ordine del Ministero di *Economia y Hacienda* (Ministero del tesoro)⁵⁵.

È previsto, inoltre, un ulteriore finanziamento, pari a 22 pesetas per elettore, a titolo di contributo per le spese d'invio di materiale propagandistico.

Dopo lo svolgimento delle elezioni, i partiti sono tenuti a presentare alla Corte dei Conti un dettagliato rapporto sulla gestione contabile dei fondi utilizzati per la campagna elettorale; la Corte si pronuncia sulla regolarità della gestione, rivestendo, peraltro, tale pronuncia il ruolo di presupposto indispensabile per l'erogazione dei contributi pubblici alle spese elettorali.

La legge spagnola prevede, inoltre, che prima delle elezioni, ai partiti già rappresentati in Parlamento, possano essere corrisposti degli acconti sui contributi elettorali che giungono sino al 30% della somma totale. Allo stesso modo, possono essere erogati, nel tempo, intercorrente fra la conclusione delle elezioni ed il riscontro di regolarità della Corte dei Conti, degli anticipi, a titolo provvisorio, sul contributo finale.

I gruppi parlamentari del Congresso e del Senato ricevono, come abbiamo visto, un contributo annuo, a carico del bilancio interno della rispettiva Camera di appartenenza.

L'entità e la modalità del versamento dei contributi sono fis-

⁵⁵ Nelle elezioni politiche del 6 giugno 1993 le somme erogate sono state pari a 2.200.000 pesetas per ciascun seggio ottenuto al Congresso o al Senato; 83 pesetas per ciascun voto ottenuto da ogni candidato al Congresso, purché almeno uno di essi sia stato eletto; 33 pesetas per ciascun voto ottenuto dai candidati che siano risultati eletti al Senato.

sati, autonomamente, da ciascuna Camera, secondo le norme del proprio regolamento. È, tuttavia, previsto un criterio generale di ripartizione che prevede il conferimento di una somma di danaro a tutti i gruppi e di una somma variabile, in funzione del numero dei membri di ciascun gruppo.

Tutti i partiti politici spagnoli, quali persone giuridiche, sono obbligati a tenere dei registri contabili dettagliati, che indicano la loro situazione finanziaria e patrimoniale. I partiti che ricevono contributi finanziari statali ordinari sono, inoltre, sottoposti all'obbligo di presentare alla Corte dei Conti, entro sei mesi dalla fine di ciascun esercizio finanziario, un rendiconto dettagliato e documentato di tutte le entrate e le spese; entro otto mesi dalla presentazione, la Corte si pronuncia sulla regolarità del quadro contabile.

La stessa Corte dei Conti ha, peraltro, la facoltà di esercitare il suo controllo anche sui rendiconti degli esercizi finanziari dei partiti che non beneficino dei contributi statali ordinari.

Per quanto riguarda il finanziamento privato ai partiti, deve farsi riferimento all'art. 2 della Legge organica n. 3 del 1987: essa individua le fonti di un tale sistema contributivo nelle quote associative e nelle sottoscrizioni degli aderenti, negli utili delle attività svolte dal partito e nelle rendite di patrimonio, nei crediti bancari e nelle donazioni effettuate a loro favore da persone fisiche o giuridiche.

L'art. 4 della legge pone alcuni limiti e disciplina le modalità di versamento dei contributi privati: al riguardo, particolare rilievo riveste il divieto assoluto, esteso alle persone fisiche oltre che a quelle giuridiche, di effettuare donazioni di valore superiore ai 10 milioni di pesetas all'anno.

È pure vietato il finanziamento politico erogato da imprese pubbliche o da imprese private che abbiano rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione⁵⁶, nonché da Governi esteri o da organizzazioni pubbliche straniere.

⁵⁶ Di recente, anche le istituzioni spagnole hanno approfondito il tema dei

Non sono ammesse donazioni anonime, qualora il loro importo ecceda il 5% della somma stanziata nel bilancio statale annuale per il finanziamento, mentre sono considerate lecite le donazioni provenienti da persone giuridiche, purché deliberate dall'organo sociale competente.

L'accettazione da parte del politico di una donazione illegittima è sanzionata con una multa pecuniaria, di valore pari al doppio della donazione.

9. — Il finanziamento dei partiti politici è stato disciplinato in Belgio, per la prima volta, dalla legge 4 luglio 1989. Tale normativa ha introdotto un sistema di finanziamento pubblico, ponendo peraltro una serie di regole in tema di finanziamento privato, limitazioni e controlli delle spese elettorali e di contabilità dei partiti.

Il finanziamento pubblico è garantito, dalla Camera dei Rappresentanti e dal Senato, soltanto a quei partiti che, presso ciascuna Camera, possono vantare almeno un parlamentare.

Il contributo pubblico è composto, per ciascun partito, da una cifra forfetaria di 3 milioni di franchi belgi (circa 135 milioni di lire italiane) e da un contributo variabile, pari ad 10 franchi belgi, per ogni voto valido conseguito da ogni partito nelle ultime elezioni politiche.

Anche nell'esperienza belga, come in quella tedesca, i contributi statali sono versati a fondazioni che, istituite allo scopo di reperire i mezzi finanziari necessari al sostegno dell'attività poli-

rapporti fra il finanziamento dei partiti e la corruzione politico-amministrativa. Il proliferare della corruzione, in questo paese come Italia, ha infatti avuto terreno fertile per la scarsa alternanza fra le forze politiche al potere, l'inefficienza e l'insufficienza della normativa in tema di finanziamento dei partiti e la presenza massiccia dello Stato nell'economia. In relazione al problema della commissione politico-imprenditoriale, va, comunque, detto che la legge 18 maggio 1995 n. 13 ha stabilito una serie di regole e di obblighi nel settore degli appalti e dei contratti pubblici, in grado di assicurare una maggiore trasparenza nell'attività negoziale della pubblica amministrazione ed una migliore pubblicità dei rapporti intercorrenti tra quest'ultima ed i privati.

tica dei partiti, devono avere lo statuto di associazione con fini non lucrativi e ricevere l'approvazione del Re con decreto deliberato in Consiglio dei Ministri⁵⁷.

La legislazione belga considera fonti private di finanziamento dei partiti, le donazioni ed i lasciti ereditari effettuati a loro favore, le rendite provenienti dal patrimonio mobiliare ed immobiliare, le quote associative ed i contributi versati dai membri del partito, nonché le entrate derivanti da pubblicazioni e da manifestazioni politiche.

I soggetti che finanziano i partiti politici godono di alcune agevolazioni fiscali: le donazioni effettuate a favore delle fondazioni, riconosciute ed approvate dal decreto governativo, sono infatti deducibili dal reddito imponibile per un ammontare massimo di 350.000 franchi belgi (pari a circa 15.700.000 lire)⁵⁸.

Il finanziamento privato, come quello pubblico, dev'essere realizzato per il tramite delle fondazioni riconosciute. Al fine di garantire una maggiore trasparenza dei finanziamenti privati, è previsto che le fondazioni debbano depositare ogni anno presso la cancelleria del Tribunale, della circoscrizione entro la quale hanno la propria sede, un documento che indichi l'ammontare totale delle deduzioni da esse ricevute.

Il Consiglio di amministrazione di ciascuna fondazione deve designare un revisore dei conti, il quale è incaricato di redigere annualmente un rapporto finanziario relativo alle entrate ed alle spese della fondazione e del relativo partito politico.

Il rapporto deve essere inviato entro 90 giorni dalla chiusura del rendiconto al Ministro delle Finanze ed ai Presidenti della Camera dei rappresentanti e del Senato, che lo trasmettono ad

⁵⁷ Condizione per l'approvazione governativa è che l'associazione sia collegata ad un partito rappresentato presso le Camere da almeno cinque parlamentari. Non è, peraltro, ammissibile più di una fondazione per ciascun partito politico.

⁵⁸ È opportuno segnalare che, prima dell'entrata in vigore del sistema di finanziamento pubblico, le donazioni effettuate dai privati a favore delle suddette fondazioni erano deducibili, a fini fiscali, per la quota, molto più elevata dell'attuale, di 2 milioni di franchi belgi.

una commissione di controllo la quale, a sua volta, formula delle osservazioni ed approva, entro 60 giorni dalla data di ricevimento, il rapporto finanziario.

Il sommario del rapporto, le osservazioni formulate dalla Commissione di controllo e l'atto di approvazione sono quindi trasmessi al Ministero delle Finanze ed agli uffici competenti del «*Moniteur belge*», che ne dispongono la pubblicazione in 30 giorni.

La mancata approvazione del rapporto finanziario, ovvero il suo mancato o tardivo deposito, determinano la perdita del diritto al finanziamento pubblico per i successivi quattro trimestri, nonché la perdita dei benefici fiscali previsti.

10. — La legislazione degli Stati Uniti, piuttosto che disciplinare il finanziamento dei partiti politici, si occupa di regolamentare i flussi contributivi che hanno luogo nell'ambito delle campagne elettorali (elezioni presidenziali, elezioni del Congresso, primarie).

La norma fondamentale in materia (sia per le elezioni presidenziali che per quelle del Congresso) è costituita dal *Federal Campaign Act* (FECRA) approvato dal Congresso nel 1974 e, a più riprese, modificato, per effetto dei numerosi interventi della Corte Suprema che ha ritenuto l'incostituzionalità di alcune norme, in contrasto con il primo emendamento della Costituzione⁵⁹.

⁵⁹ Premesso che tale articolo riguarda i diritti di espressione e di associazione, deve ricordarsi come una fra le più significative pronunce della Corte Suprema al riguardo, la decisione Buckley del 30 gennaio 1976. In essa la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione del *Federal Campaign Act* che limitava le spese elettorali dei candidati alle personali disponibilità economiche, considerando la norma contraria alla libertà di espressione tutelata nel primo emendamento. La sentenza ha, peraltro, riconosciuto la legittimità costituzionale della limitazione delle spese per le elezioni presidenziali soltanto in relazione ad i candidati che decidono di avvalersi del finanziamento pubblico. Affermando la piena legittimità del diritto dei candidati alla Presidenza del paese di non avvalersi del finanziamento pubblico, la Corte ha ritenuto, in tal caso, non sussistere alcun limite di spesa elettorale.

Il principio fondamentale del *Federal Campaign Act* è quello di porre dei tassativi limiti quantitativi ai finanziamenti elettorali provenienti da un'unica fonte, costituita da privati o da comitati elettorali, ad eccezione dei cd. finanziamenti indipendenti⁶⁰.

Non sono, invece, previsti limiti all'ammontare massimo delle spese elettorali sostenibili da ciascun candidato.

Per quanto concerne le elezioni del Congresso, la legge non prevede alcuna forma di finanziamento pubblico, limitandosi a disciplinare le fonti di finanziamento utilizzate dai singoli candidati per la propria campagna elettorale ed il regime di pubblicità dei finanziamenti stessi.

Al fine di ricevere i contributi privati alle spese elettorali, i candidati hanno l'obbligo di costituire un Comitato elettorale fornito di personalità giuridica che viene gestito, sotto il profilo contabile, da un tesoriere. Quest'ultimo è tenuto a registrare i finanziamenti, verificando la loro provenienza, e risulta personalmente responsabile per ogni omissione o non corretta annotazione di pagamenti o incassi.

Il *Federal Campaign Act* vieta tassativamente il finanziamento politico proveniente da società commerciali, persone giuridiche (*corporations*), sindacati ed associazioni di categoria⁶¹. Va, tuttavia, precisato che ognuno di questi soggetti può dare vita ad enti con distinta personalità giuridica che, formati da una pluralità di società, associazioni, sindacati, sono legittimati a raccogliere fondi destinati alla campagna elettorale di un determinato candidato.

⁶⁰ Secondo la legge statunitense, finanziamenti indipendenti sono quelli che, pur essendo erogati dai privati con il fine esplicito di favorire o contrastare l'elezione di un preciso candidato, vengono effettuati senza aver consultato o informato il suddetto candidato, il Comitato o l'agente elettorale del medesimo. La Corte Suprema, nella già citata decisione Buckley del 30 gennaio 1976, ha dichiarato l'incostituzionalità delle limitazioni alle «spese indipendenti». Il ricorso ad erogazioni «indipendenti», essendo sganciato da ogni limite quantitativo, risulta, pertanto, sempre più diffuso nelle campagne elettorali.

⁶¹ I contributi politici erogati dalle società commerciali sono vietati, nella legislazione americana, dal 1907 mentre soltanto nel 1943 tale divieto è stato esteso ai sindacati.

L'attività di queste associazioni, che prendono il nome di *Political action committees* (PAC)⁶², è comunque sottoposta ad un rigido regime di pubblicità, finalizzato a manifestare all'opinione pubblica la quantità dei finanziamenti raccolti ed erogati.

La giurisprudenza della Corte Suprema ha sempre ritenuto legittimo che società commerciali, associazioni sindacali ed anche gruppi di pressione ricorressero ai *Political action committees*: ecco che tali enti sono divenuti, non senza incontrare l'ostilità di parte dell'opinione pubblica, uno dei più importanti canali per il finanziamento delle campagne elettorali⁶³.

L'ammontare dei finanziamenti erogabili trova dei limiti precisi: i privati non possono, complessivamente, effettuare versamenti superiori a 25.000 dollari, mentre i *Political action committees* non possono versare più di 5.000 dollari annui a ciascun candidato, più di 15.000 dollari annui alla direzione nazionale del partito e più di 5.000 annui a quella locale.

I candidati possono, inoltre, ricevere un contributo annuale dal Comitato elettorale del partito, per un ammontare che va da 1.000 a 5.000 dollari, in relazione alla fonte del finanziamento.

Sono, invece, sottratte ad ogni limite le spese «indipendenti» di propaganda positiva o negativa (la legge statunitense ammette anche forme di pubblicità comparativa, cioè svolta contro determinati candidati).

La legge non pone alcun limite alle spese totali sostenibili da ciascun candidato, prevedendo tuttavia un rigido regime di pubblicità e di controllo che obbliga i candidati a presentare rapporti periodici sulla gestione finanziaria della rispettiva campagna elettorale.

⁶² Furono i Sindacati che, per superare il divieto di finanziare la politica, diedero, per primi, origine ad enti forniti di distinta personalità giuridica ed amministrativa, seppure collegati con l'amministrazione sindacale, i *Political action committees* (PAC).

⁶³ Nel 1986 il numero dei PAC, ufficialmente costituiti, ammontava a circa 4200, mentre il totale dei finanziamenti da essi raccolti per la campagna elettorale dei candidati al Congresso era di 139,3 milioni di dollari.

Tali rapporti sono diretti a coprire tre distinte fasi: quella preparatoria alle elezioni, la campagna elettorale in senso stretto e l'anno successivo alle elezioni. Essi sono indirizzati al Segretario generale di una delle due Camere e, successivamente, trasmessi ad una Commissione federale delle elezioni (FEC), composta dai due segretari generali delle Camere e da sei membri (tre repubblicani e tre democratici) nominati dai presidenti delle Camere.

La Commissione, relativamente alla verifica dei conti, è titolare di una vera e propria funzione di carattere giurisdizionale: può promuovere inchieste, ricevere ed istruire ricorsi e dare inizio all'azione penale.

Chinque commetta una violazione delle norme in materia di spese elettorali per un valore superiore a 1.000 dollari, può essere punito sino ad un anno di reclusione ed al pagamento di un'ammenda di almeno 25.000 dollari; al candidato che si renda responsabile di tali fatti può, peraltro, esser fatto divieto di partecipare alle successive competizioni elettorali.

Va, inoltre, segnalato che tutte le norme del *Federal Campaign Act* che attribuivano ai privati finanziatori una serie di benefici fiscali sono state abrogate nel 1986.

A differenza di quanto previsto per le elezioni del Congresso, le campagne per le elezioni presidenziali sono soggette ad un sistema di contribuzione pubblica, gestito e controllato dalla *Federal Election Commission* (FEC).

Il fondo per il finanziamento pubblico è basato sulle libere contribuzioni degli elettori⁶⁴: ciascun cittadino ha infatti la facoltà, all'atto della dichiarazione dei redditi, di destinare un dollaro (due nel caso di cumulo di redditi) di quanto dovuto a titolo d'imposta al suddetto fondo⁶⁵.

Le indebitate contiguità fra politica ed imprese hanno interes-

sato la società statunitense soprattutto negli anni '80, allorché un notevole numero di alti funzionari, politici ed imprenditori federali sono stati sottoposti a procedimenti penali.

Questa situazione ha stimolato la nascita di una legislazione diretta a prevenire la corruzione politico-amministrativa, attraverso l'individuazione di una serie di situazioni di «prossimità alla corruzione»: al riguardo vanno segnalati l'*Ethics in Government Act* (1978), riformato ed integrato dall'*Ethics Reform Act* del 1989.

Queste leggi impongono ai membri ed al personale del Congresso, al Presidente ed al personale federale, oltre che ai giudici, di dichiarare annualmente i doni ricevuti, i prestiti contratti, rapporti di impiego e beni mobili, propri e dei familiari.

La legge disciplina anche il conflitto d'interessi attraverso rigide forme di *blind trust* che assicurano un'autonomia pressoché totale al gestore: questi può alienare, reinvestire e diversificare i beni dell'interessato senza neppure informarlo, con la precisa direttiva di vendere ogni bene il cui mantenimento potrebbe dar luogo a un conflitto d'interessi.

Si è pure istituito l'*Office of Government Ethics* che ha compiti di studio e di vigilanza sul rispetto delle leggi «etiche», di controllo sulle dichiarazioni finanziarie, di consulenza nei confronti del personale e di collaborazione con il Dipartimento di giustizia per l'attività investigativa.

Questo ufficio svolge, peraltro, attività di formazione per circa 600.000 dipendenti pubblici all'anno e raccoglie dati sui loro patrimoni e le loro attività.

L'*Ethics Reform Act* ha, peraltro, affrontato in modo approfondito il problema del *post employment conflict of interest*, ponendo restrizioni alla possibilità di assumere impieghi nel settore privato, in ambiti connessi a pregresse funzioni pubbliche, dopo la cessazione del suddetto rapporto pubblico.

⁶⁴ L'adesione a questo sistema del 20% dei contribuenti ha consentito, nel 1989, di raccogliere 32,2 milioni di dollari.

⁶⁵ Mentre in precedenza i contribuenti avevano la facoltà di indicare il partito o il candidato beneficiario del contributo, attualmente i contributi confluiscono

no in un fondo indiviso, ripartito fra i singoli candidati secondo criteri oggettivi predefiniti.

Tale legge ha, inoltre, reso più severa la disciplina in materia di accettazione di regali ed altre utilità da parte del personale federale, uso di beni dell'amministrazione, contenuto della dichiarazione finanziaria, rapporti tra amministrazione e politica, in particolare, ponendo l'attenzione sul cd. *soft money*⁶⁶.

CAPITOLO SECONDO

LE FIGURE D'ILLEGALE FINANZIAMENTO AI PARTITI POLITICI ED I BENI GIURIDICI TUTELATI

SOMMARIO: 1. Le norme. — 2. Le figure di reato. — 3. Tecnica di tipizzazione del fatto e individuazione del bene giuridico delle fattispecie. — 3.1. *Ratio* di tutela e bene giuridico dell'illecito finanziamento pubblico: l'incidenza della norma nella sfera della pubblica amministrazione. — 3.2. L'estensione del divieto alle società a partecipazione pubblica. — 4. Il bene giuridico tutelato dalla fattispecie di illecito finanziamento societario privato. — 5. L'oggetto di tutela della omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera dei deputati.

1. — La legge 2 maggio 1974 n. 195, dopo aver disciplinato, nei primi tre articoli, le modalità e la misura di erogazione dei contributi statali per le spese elettorali e per la esplicazione delle attività funzionali dei relativi partiti, ha individuato, nel disposto normativo dell'art 7, i contributi ed i finanziamenti vietati, sanzionandone penalmente la corresponsione come la riscossione.

A tal fine l'art. 7, al 1° comma, sancisce il divieto di erogazione, «sotto qualsiasi forma ed in qualsiasi modo», di finanziamenti o contributi «da parte di organi della Pubblica Amministrazione, di enti pubblici, di società con capitale pubblico superiore al 20% o di società controllate da queste ultime, ferma restando la loro natura privatistica, a favore di partiti o loro articolazioni politico-amministrative e di gruppi parlamentari».

L'ambito di applicazione della norma viene poi ampliato nel 2° comma dello stesso art. 7, che così dispone: «sono vietati altresì i finanziamenti o i contributi sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta, da parte di società non comprese tra quelle previste

⁶⁶ Sono così chiamate le forme di finanziamento delle campagne elettorali in favore di candidati al Congresso che eludono le norme federali in materia: in particolare per *soft money*, s'intendono le spese effettuate dai Comitati di partito, ma anche dall'amministrazione pubblica, come forme indirette di sostegno del candidato (servizi d'informazione telefonica gratuita, campagne per incoraggiare la partecipazione al voto, facilitazioni di vario genere offerte agli elettori).

nel comma precedente ... salvo che tali finanziamenti o contributi siano stati deliberati dall'organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio e sempre che non siano comunque vietati dalla legge».

La violazione di tali divieti è sanzionata, «per ciò solo», con la reclusione da sei mesi a quattro anni e la multa sino al triplo delle somme che risultano essere state versate¹.

Le figure di illegale finanziamento ai partiti politici, di cui all'art. 7 della legge 195/74, sono state in seguito modificate ed integrate dalla successione di quattro leggi: 8 agosto 1980 n. 422, 18 novembre 1981 n. 659, 27 gennaio 1982 n. 22, 10 dicembre 1993 n. 515.

Particolare rilievo riveste la legge 659/81, intitolata «Modifiche ed integrazioni alla legge ... sul contributo dello stato al finanziamento dei partiti politici», ed in particolare il disposto dell'art. 4, che precisa ed amplia i destinatari dei divieti di cui all'art. 7 della legge 195/74, estendendoli ai «membri del Parlamento nazionale» ed europeo, a «coloro che rivestono nei partiti politici cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello regionale, provinciale e comunale».

Interesse anche maggiore suscitano il 3°, il 4°, il 5° ed il 6° comma dello stesso articolo che così recitano: «Nel caso di ero-

gazione di finanziamenti o contributi ai soggetti indicati nell'art. 7 della legge 2 maggio n. 195, e nel 1° comma del presente articolo, per un importo che nell'anno superi i cinque milioni di lire (somma da intendersi rivalutata nel tempo secondo gli indici Istat dei prezzi all'ingrosso), sotto qualsiasi forma, compresa la messa a disposizione di servizi, il soggetto che li eroga ed il soggetto che li riceve sono tenuti a farne dichiarazione congiunta, sottoscrivendo un unico documento, depositato presso la Presidenza della Camera dei deputati (ovvero a questa indirizzato con raccomandata con avviso di ricevimento. Tali finanziamenti o contributi o servizi, per quanto riguarda la campagna elettorale, possono anche essere dichiarati a mezzo di autocertificazione dei candidati).

La disposizione non si applica ai finanziamenti concessi da istituti di credito o aziende bancarie, alle condizioni fissate negli accordi interbancari.

Nell'ipotesi di contributi o finanziamenti di provenienza straniera l'obbligo della dichiarazione è posto a carico del solo soggetto che li percepisce.

L'obbligo di cui al terzo e quarto comma deve essere adempito entro tre mesi dalla percezione del contributo o finanziamento. Nel caso di contributi o finanziamenti erogati dallo stesso soggetto, che soltanto nella loro somma annuale superino l'ammontare predetto, l'obbligo deve essere adempito entro il mese di marzo dell'anno successivo.

Chiunque non adempie agli obblighi di cui al 3°, 4° e 5° comma ovvero dichiara somme o valori inferiori al vero è punito con la multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e con la pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista nel 3° comma dell'art. 28 del codice penale»².

A completare siffatta normativa, è poi intervenuta la legge 22/82, ed in particolare all'art. 3 di tale legge, che ha esteso il divieto dell'art. 7 della legge 195/74 a coloro che nei partiti politi-

¹ Tale regime sanzionatorio, nella stesura definitiva della legge, ha subito tre

modifiche: innanzitutto, vi è stato un inasprimento della pena nel massimo editale, dai tre anni previsti nel progetto di legge ai quattro attuali, in secondo luogo la locuzione «per ciò solo» ha sostituito la clausola di sussidiarietà «ove non configuri più gravi ipotesi delittuose». La variazione più rilevante va, tuttavia, ad interessare i destinatari dei divieti: a tale proposito il progetto conteneva la formula «Le violazioni dei divieti previsti nei commi precedenti ... sono punite», sostituita dalla nuova e definitiva «Chiunque corrisponde o riceve contributi in violazione dei divieti previsti nei commi precedenti... è punito». Tale formulazione sembra volere rendere chiaro il termine di imputazione soggettiva del divieto: in tal senso, la ripetizione dei verbi «corrispondere» e «ricevere», ribadisce la composizione bilaterale del reato. Cfr. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI Legislatura, Disegni e proposte di legge - Relazioni*, vol. LIII, n. 2860-39-A, p. 14 ss. Per una rivisitazione dell'iter legislativo vedi pure SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, cit., p. 20 ss.

² La normativa in parentesi è quella modificata dall'art. 7 della legge 515/93.

ci rivestono cariche di presidenza, di segreteria amministrativa e di direzione politica «a livello nazionale».

In tal modo è stata corretta, doverosamente, quella che vorremmo poter definire una mera dimenticanza del legislatore dell'81 il quale, riconducendo i divieti e le sanzioni di cui all'art. 7 della legge del '74 ai dirigenti regionali, provinciali e comunali dei partiti, ometteva ogni riferimento ai detentori nazionali delle medesime cariche.

Il lungo e farraginoso percorso legislativo si è quindi, per il momento, stabilizzato con la legge 515/93. Ad essa, in questa sede, si deve guardare soltanto marginalmente, quale normativa resa necessaria dall'intervento del Referendum abrogativo del 18 aprile del 1993: una volta eliminato il finanziamento pubblico dei partiti, non poteva, infatti, farsi a meno di disciplinare *ex novo* il sistema dei contributi elettorali³.

Parte minoritaria della dottrina ha tuttavia ritenuto di dover attribuire alla legge 515/93 una capacità di incidenza maggiore, quale disciplina in grado di depenalizzare l'intera materia dell'illegittimo finanziamento⁴.

Al riguardo, deve rilevarsi, con la prevalente dottrina e l'unanime giurisprudenza, che non sussiste abrogazione espressa delle disposizioni penali dettate dalle leggi 195/74 e 659/81, perché le norme contenute nella legge 515/93 nulla dicono a proposito ed anzi, introducendo modifiche alle leggi precedenti, ne confermano la vigenza⁵: in questo senso dev'essere visto l'art.

³ Sull'argomento cfr. TAORMINA, *Finanziamento illecito dei partiti e depenalizzazione*, in *Giust. pen.*, 1994, II, p. 353; cfr. pure BALICE, *I reati di illecito finanziamento ai partiti. Depenalizzazione, referendum abrogativo e nuova disciplina delle campagne elettorali*, in *Riv. pen. dell'economia*, 1994, p. 362 ss.

⁴ Così TAORMINA, in *Finanziamento illecito dei partiti e depenalizzazione*, cit., p. 353 ss.

⁵ Così Cass., sez. III, sent. 2250 del 24 agosto 1994, imp. Vizzini; Cass., sez. VI, sent. 12729 del 22 dicembre 94, imp. Armanini; Cass., sez. VI, sent. 6980 del 17 giugno 1995, imp. Seri ed altri; Cass., sez. III, sent. 585 del 22 marzo 1995, imp. Buffoni ed altri.

7, 5° comma, della legge 515/93 che apporta modifiche all'art. 4, 3° comma, della legge 659/81.

Non sussiste, d'altronde, neppure un'abrogazione tacita perché la nuova legge ha, sia dal punto di vista oggettivo che da quello soggettivo, un ambito di tutela alquanto limitato. Sotto il primo profilo, essa si riferisce alla raccolta di contributi erogati soltanto dal giorno successivo all'indizione delle elezioni politiche, sotto il secondo aspetto, si indirizza ai soli candidati alle elezioni.

La legge 515/93 prescinde, inoltre, dal sanzionare quelle modalità di finanziamento politico lesive d'interessi relativi all'imparzialità della pubblica amministrazione ed alla trasparenza delle comunicazioni sociali che, come vedremo, sono prese in specifica considerazione dall'art. 7 della legge 195/74.

Non appare, pertanto, in alcun modo fondata l'ipotesi dell'abrogazione dei reati d'illegale finanziamento⁶.

2. — Stante l'eterogenea composizione delle fattispecie tipizzate dalle norme in questione, possiamo distinguere tre figure di illegale finanziamento ai partiti: il delitto di finanziamento cd. «pubblico», il delitto di finanziamento «societario occulto» e l'illecito amministrativo di «omessa o non veritiera dichiarazione di contribuzioni alla Presidenza della Camera» (reato depenalizzato dall'art. 32 della legge 1981 n. 689)⁷.

Il delitto di finanziamento pubblico, previsto dal 1° comma dell'art. 7 della legge 195/74, è stato costruito su un divieto, assoluto ed incondizionato, di erogazione di contribuzioni politiche⁸.

⁶ A riguardo cfr. NAPPI, *Nessuna depenalizzazione del finanziamento illecito dei partiti*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 247.

⁷ Questa tripartizione è adottata, unanimemente, dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Al riguardo cfr. per tutti SVAGNOLIO, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 31 ss. Per una visione di insieme delle posizioni giurisprudenziali, vedi Trib. Milano, III sez. pen., 8 febbraio 1993, n. 477; App. Milano, IV sez. pen., 8 ottobre 1993, n. 3768, Armanini.

⁸ Ad un tale divieto di erogazione si affianca un divieto di ricezione destinato, nella formulazione originaria della legge, ai «partiti, loro articolazioni politico-

Tale divieto è riferito a soggetti giuridici tendenzialmente pubblici (più esattamente, pubblici e parapubblici), determinati dal legislatore in maniera tassativa: organi della pubblica amministrazione, enti pubblici, società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% o società controllate da queste ultime⁹.

Il delitto di finanziamento societario occulto, viceversa, risulta forgiato su un divieto condizionato, indirizzato a disciplinare le contribuzioni provenienti da «società diverse da quelle di cui al 1° comma»¹⁰.

La fattispecie in questione vieta l'erogazione e l'accettazione di finanziamenti politici, soltanto laddove tali contribuzioni non siano state deliberate dall'organo sociale competente e iscritte nel bilancio sociale¹¹.

Questi due obblighi, qualificabili come condizioni di liceità del finanziamento, adempiono al ruolo di pietra angolare dell'illicito: la responsabilità penale, sia dei soggetti erogatori che dei riceventi la contribuzione, si configura infatti soltanto previo il mancato rispetto delle due condizioni; l'osservanza delle stesse è sufficiente, di contro, a conferire patente di liceità al finanziamento.

Se, dunque, è sanzionata soltanto la contribuzione non esteriorizzata, per le «società diverse da quelle di cui al 1° comma»

amministrative» e «gruppi parlamentari». La portata di tale divieto è stata specificata ed ampliata dalle leggi 422/80, 659/81 e 22/82.

⁹ Sul punto vedi TAORMINA, *Finanziamento illecito dei partiti*, cit., p. 353 ss.; SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 63 ss.

¹⁰ Vedremo che è proprio la diversa strutturazione del divieto a distinguere la fattispecie di finanziamento societario occulto da quella di illegale finanziamento pubblico. Sul punto cfr. ORPO, *Finanziamento dei partiti e diritto privato*, p. 574 ss.; ALAGNA, *Finanziamento dei partiti politici e contratti bancari*, in *Giur. it.*, 1980, IV, c. 377; MAZZARELLI, *Contributi e finanziamenti occulti ai partiti. Limiti del divieto*, in *Temi romana*, 1981, p. 1 ss.; LOZZI, *L'ambito di operatività del divieto di finanziamenti ai partiti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, p. 356; TAORMINA, *Finanziamento illecito dei partiti*, cit., p. 353 ss.

¹¹ Sul punto vedi Cass., sez. II, 15 dicembre 1993, in *Giust. pen.*, 1994, II, p. 353.

dell'art. 7 cit., la regola risulta essere quella della sostanziale liceità dei finanziamenti¹².

A tali reati, l'art. 4 della legge 659/81 ha, successivamente, aggiunto la figura di «omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera di contribuzioni individuali o di provenienza estera».

Tale norma ha colmato un vistoso vuoto di tutela della originaria legge 195/74 che, omettendo ogni riferimento alle persone fisiche ed alle entità soggettive straniere, non prevedeva un reato di illecito finanziamento imputabile al soggetto individuale o ad una persona, fisica o giuridica, estera¹³.

Un'«omissione» legislativa talmente grave ed evidente, da sembrare rappresentativa di una precisa scelta politica improntata al lassismo. Ciò, del resto, fu confermato dal fatto che la lacuna, non solo sopravvisse ad un emendamento all'art. 7 della legge 195/74¹⁴, mai approvato al Senato, ma persistette per ben sette anni successivi alla legge 195 del 1974.

Finalmente nel 1981, la legge n. 659 sembrava porre fine al problema. Sembrava, perché la legge 689/81, introdotta appena sei giorni dopo la n. 659, con tempestività inconsueta al nostro sistema legislativo, depenalizzava il reato di «omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera».

Il finanziamento erogato dal singolo privato cittadino e quello estero risultano, pertanto, illeciti amministrativi¹⁵.

¹² A tale proposito viene, opportunamente, sottolineato come la pubblicità «possa rappresentare una remora ed una base di controllo (soprattutto politica), non certo un limite». Vedi ORPO, *Finanziamento dei partiti*, cit., p. 577.

¹³ Sul punto cfr. SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 71.

¹⁴ L'emendamento in questione fu presentato nella seduta del Senato del 17 aprile del '74, dal senatore Brosio, con i senatori Valinuti, Bergamasco, Premoli. Cfr. *Resoconto stenografico della seduta del 17 aprile 1974, Senato della Repubblica*, VII leg., p. 13621.

¹⁵ Le figure recepite dall'art. 4 della legge 659 risultano depenalizzate, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 689 del 1981. Per approfondire le caratteristiche della legge 689/81 e la nuova struttura dell'illecito amministrativo si rimanda, per tutti, a DOLCINI, GIARDA, MUCCARELLI, PALERMO, RIVA GRUCIGNOLA, *Commentario alle*

3. — Dopo aver messo a fuoco la variegata struttura e la diversa incidenza dei modelli d'intervento penale in tema di finanziamento ai partiti, risulta opportuno evidenziare come, relativamente alla tecnica di costruzione delle fattispecie, il legislatore abbia attuato una progressiva attenuazione della forza e della tenuta dei relativi divieti, in relazione all'avvicinamento, della pariteticità della erogazione, a soggetti privati.

Laddove la fonte erogativa è costituita da enti pubblici o società a partecipazione pubblica (1° comma dell'art. 7 della Legge 195/74) il divieto di finanziamento risulta assoluto; allorché il soggetto erogatore si identifichi in società private (2° comma dello stesso art. 7), il divieto è sottoposto a condizioni; infine, nel caso in cui il finanziatore sia un privato cittadino, la violazione del divieto (divieto, si badi bene, anche in questo caso condizionato) risulta produttiva di effetti sanzionatori amministrativi e non penali.

Si comprende, dunque, che il perno sul quale ruota la disciplina dell'illicito finanziamento è la qualifica normativa della fonte erogativa.

D'altra parte, la distinta composizione strutturale delle fattispecie sembrerebbe implicare la presenza di diversificate categorie di beni giuridici; per gli interessi forniti di un più rilevante interesse sociale, il legislatore avrebbe scelto la strada del divieto assoluto di contribuzioni, laddove oggetti di tutela di minore interesse, avrebbero consigliato un loro accorpamento nell'ambito dei divieti parziali.

Una tale ricostruzione pare, tuttavia, collidere con la *voluntas legislatoris* che, espressa nelle dichiarazioni programmatiche delle forze politiche della maggioranza, intendeva riportare la legge 195/74 ad un fondamento unitario, inquadabile nell'ambito dell'art. 49 della Costituzione.

Dal momento che tale articolo, come abbiamo visto, attribuisce ai partiti politici la funzione di determinare, con metodo

democratico, «la politica nazionale», si disse che il precetto costituzionale doveva temperare necessariamente, in via attuativa, «l'opportunità politica di intervenire con provvedimenti di finanziamento dei partiti». Soltanto il sostegno economico pubblico poteva, infatti, garantire a tali organismi quei mezzi necessari all'espletamento della loro fondamentale funzione politica e democratica¹⁶.

Conseguenziale a tale visione, era il fatto che il finanziamento illecito andasse a violare il principio costituzionale contenuto nel medesimo art. 49, perché nella misura in cui gruppi di pressione pubblica o privata divenivano determinanti, o comunque, concorrevano a definire le scelte partitiche inerenti alla politica nazionale, il principio del «libero concorso dei cittadini a determinare» la stessa risultava pregiudicato¹⁷.

¹⁶ «Non può discutersi la validità dell'intervento finanziario dello Stato a perseguire i due obiettivi che il provvedimento proposto intende raggiungere, entrambi consacrati nella Costituzione e indispensabili ad un corretto svolgimento della contesa democratica. Il primo di essi, e il più evidente, consiste nell'assicurare, attraverso una corretta contribuzione pubblica, le condizioni di sopravvivenza dei partiti. La Costituzione non ha inteso limitarsi a proclamare, nell'art. 49, l'autonomia e la libertà delle varie formazioni politiche, ma anche attuare concretamente queste condizioni che, caratterizzando l'azione dei partiti, rappresentano la regola fondamentale del gioco che governa il funzionamento del sistema democratico. Orbene, affinché tale autonomia non rimanga affermazione formale e velleitaria è necessario che lo Stato si adopera per garantire alle organizzazioni politiche la possibilità di espletare senza affanno la loro funzione di anelli di congiunzione dinamica tra il popolo e le strutture che governano il paese». GALLIONI, *Relazione della I commissione permanente della Camera dei deputati*, cit., p. 6 ss.

¹⁷ Il secondo obiettivo della legge sul finanziamento pubblico, secondo la Relazione al progetto di Legge Piccoli, s'incentrava «sulla necessità di non costruire i partiti a varcare la soglia del ricorso a finanziamenti straordinari per perseguire i propri fini istituzionali. Si vagheggia da taluno la regolamentazione del fenomeno del finanziamento occulto, per impedire le deviazioni che, l'aggancio con gruppi di potere che non rispecchiano il contenuto ideale della formazione politica, reca inevitabilmente con sé. Questo fenomeno può, tuttavia, essere programmaticamente combattuto solo allorché vengano realizzati pregiudizialmente i presupposti minimi dell'autonomia finanziaria dei partiti. Il primo passo verso la moralizzazione della vita pubblica impone, perciò, di sanare in radice il disagio

Il divieto di cui all'art. 7 *cit.* sarebbe dunque posto, secondo le indicazioni emergenti dai lavori preparatori della legge del 1974, a tutela del «principio fondamentale democratico del pluralismo dei partiti»¹⁸, messo in pericolo dall'intervento di gruppi di pressione idonei ad orientare le scelte politiche dei partiti o ad influire sulle competizioni elettorali.

Se, però, si fosse inteso abbracciare questa impostazione, assumendo la pluralistica composizione del sistema politico come unico bene di riferimento, non sarebbe stato necessario, una volta individuato il finanziamento *cd. di «pressione»*, diversificare il modulo d'intervento penale. Per tener fede a queste premesse programmatiche il legislatore, infatti, avrebbe dovuto difendere il sistema politico da ogni condotta distortiva, proveniente da qualsivoglia gruppo di pressione; non rilevando tanto la posizione, pubblica o privata, della fonte di provenienza del condizionamento, quanto l'idoneità della condotta ad orientare ed a condizionare i comportamenti degli elettori.

E se, il modo e l'entità della offesa, dunque lo stesso disvalore fattuale, restano, in alcuni casi, condizionati dalla particolare posizione del soggetto agente¹⁹, coerenza avrebbe preteso che si fosse almeno accertato il *surplus* di vulnerabilità del bene rispetto a differenti fonti erogative del finanziamento.

Si sarebbe, cioè, dovuti adottare dei parametri normativi capaci di misurare il *quantum* di offensività prodotto dalle condotte di finanziamento, in relazione alla posizione del soggetto erogatore: un criterio che, nel caso di specie, avrebbe dovuto va-

odieno dei partiti, soffocandone la fonte e l'impulso immediato da cui prende vita la ricerca dei finanziamenti». Cfr. GALLONI, *Relazione della I commissione permanente della Camera dei deputati*, cit., p. 8.

¹⁸ Vedi *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Disegni e proposte di legge n. 2860-39A*, p. 8. Cfr. pure l'intervento del relatore on. Galloni in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Discussioni, seduta del 9 aprile 1974*, p. 14200 ss.

¹⁹ Sul punto vedi FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, in AA.VV., *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, a cura di Stile, Napoli 1985, p. 193 ss.

lutare il grado di influenza dei vari gruppi di pressione basandosi su una analisi, qualitativa e quantitativa, dei mezzi e della organizzazione a loro disposizione.

In questo modo, postulando l'equivalente gravità dell'offesa in quanto concernente, oltre allo stesso oggetto di tutela, un modello di offesa analogo sotto il profilo quantitativo dell'intensità, il criterio da adottare avrebbe dovuto essere quello dell'equivalenza della risposta sanzionatoria.

Ciò, sulla base della recente ricostruzione del principio di proporzione che, opportunamente, ricomponne il risalente assunto «la tariffa della pena misura il valore dei beni sociali»²⁰, nell'alveo del rapporto di corrispondenza fra la risposta sanzionatoria ed il grado, qualitativo e quantitativo, dell'offesa.²¹

Proporzione fra offesa e sanzione che, peraltro, nell'ottica dell'art. 3 della Costituzione (uguaglianza del cittadino innanzi alla legge), assurge al rango di una precisa direttiva, non soltanto giurisdizionale, ma anche legislativa: il legislatore infatti, per garantire un'equanime giustizia, è tenuto a sanzionare con le me-

²⁰ Così JHERING, *Lo scopo nel diritto* (1898), ed. italiana a cura di Losano, Torino 1972, p. 346.

²¹ Il principio di proporzione, inteso in senso filosofico, esprime la «corrispondenza della misura fra due o più cose che siano fra loro legate funzionalmente o comunque in stretta relazione». Già nel pensiero illuministico, tale principio fu adottato dall'ordinamento penale quale «chiave di volta della comminatoria editale»: in tal senso, la pena doveva «sintarsi in un rapporto di adeguatezza e di congruità con il reato, sin dal momento in cui se ne determinavano i limiti in sede legislativa». Per quanto derivi direttamente dal principio di materialità e di legalità, la proporzione non ha «natura ontologica, ma assiologica»: essa, infatti, discende da una concezione della pena basata sulla *cd. deterrenza restrittiva*. Tale concezione, muovendo dal presupposto che «l'indifferenza dalle sanzioni finisce con l'incrementare la gravità delle violazioni commesse», ne postula una comminatoria diversificata. Sul punto vedi, per tutti, PALAZZO, *La distintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma: il problema della comminatoria editale*, in *Riv. it. proc. pen.*, 1989, p. 443 ss.; ID., *Principi costituzionali, beni giuridici e scelte di criminalizzazione*, in *Studi in memoria di Pietro Napolone*, I, Milano p. 378 ss.; ANGIONI, *Contenuti e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano 1983, p. 166 ss.; FERRAOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, 1989, p. 395 ss.

desime pene fatti che offendono, con la stessa intensità, beni giuridici equivalenti²².

Non è stata questa, tuttavia, la via intrapresa dal legislatore che decideva di graduare l'incidenza della risposta penale su medesime condotte (l'erogazione e la ricezione di finanziamenti politici), rifugiandosi nel dato della qualifica soggettiva dell'autore, adottato, come vedremo, piuttosto acriticamente.

Se, dunque, il legislatore ha costruito dei divieti differenziati di finanziamento politico, basando questa distinzione sulla posizione del soggetto «che dà» (mutante in relazione al mutare del divieto), piuttosto che su quella del soggetto che riceve (identica in tutte le norme)²³, ciò dovrebbe condurre a ricercare la *ratio* della diversa composizione delle fattispecie in una distinzione d'ordine qualitativo dell'offesa, che tenga in giusto conto il rapporto esistente tra il disvalore connesso alla posizione (pubblica o privata) dell'erogatore e le finalità di tutela del bene giuridico.

Più precisamente, l'adozione di un modello penale diversificato, nel caso in questione, trarrebbe giustificazione dalla differente connotazione dell'oggetto di tutela, riconducibile alla diversa qualifica (pubblica o privata) dell'erogatore.

Facendo leva sulla differente posizione di «chi dà», infatti, l'ambito di applicazione della norma si divarica, incidendo sia sul rapporto politica-settore pubblico che sul legame politica-sfera privata.

Convenendo sul punto dell'eterogeneità dei beni giuridici tutelati dalle disposizioni in esame, parte autorevole della dottrina, tuttavia, va a ricercarne il fondamento non nell'ambito di chi eroga, ma «sul versante opposto, nella sfera dei soggetti che ricevono le sovvenzioni vietate»²⁴.

Una tale scelta viene giustificata, affermando che «il patrimonio pubblico, la imparzialità e la correttezza della azione della pubblica amministrazione trovano ben più rigorosa tutela nel titolo 2°, del libro 2° del codice penale, tra i delitti contro la pubblica amministrazione» e dunque tali interessi non possono «che essere un effetto riflesso ed indiretto della normativa (sul finanziamento), ma non certamente lo scopo diretto e principale».

Analoga posizione viene assunta rispetto «alla fattispecie di illegale finanziamento da parte di società private ...», che certo non è stata introdotta a tutela del patrimonio sociale o della regolarità della vita del sodalizio o degli interessi dei soci o dei creditori. Altre norme, altre disposizioni penali provvedono a tanto»²⁵.

Tale impostazione trascura di considerare che, stante la cristallizzata definizione del soggetto «che riceve» e delle condotte tipizzate, al legislatore non rimaneva alternativa: il compito di orientare il grado di incidenza e la estensione sanzionatoria del divieto di finanziamento doveva essere, necessariamente, affidato alla qualificazione normativa dinamica dell'erogatore.

Il prevalere, nell'economia della struttura dell'illicito finanziamento, della posizione di «chi dà» su quella di «chi riceve» conduce, d'altra parte, a relativizzare la portata dello stesso divieto di ricezione: «un divieto autonomo di ricevere non c'è: c'è solo il pericolo di ricevere da chi non può dare»²⁶.

Guardare ai divieti contenuti nell'art. 7 dall'ottica del soggetto che riceve significa, dunque, non voler prendere atto della differente disciplina recepita dal 1° comma rispetto al 2° o, perlomeno, non spiegarla in termini convincenti. Scegliendo una tale angolazione non si focalizzerebbe, infatti, la logica di una norma che disciplina in termini differenziati uguali comportamenti di erogazione e di ricezione di finanziamenti politici, imputabili

²² Sul punto cfr. ANGERONI, *Contenuti e funzioni del concetto di bene giuridico*, cit., p. 166 ss.; PADOVANI, *La problematica del bene giuridico e la scelta delle sanzioni*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984, p. 114 ss.; PALAZZO, *Principi costituzionali, beni giuridici e scelte di criminalizzazione*, cit., p. 384.

²³ Sul punto vedi ORPO, *Finanziamento dei partiti e diritto privato*, cit., p. 577.

²⁴ Su tale impostazione c'è relativa argomentazione cfr. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 34.

²⁵ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 34.

²⁶ Così ORPO, *Finanziamento dei partiti e diritto privato*, cit., p. 577.

ad uno stesso soggetto (quello che riceve: delineato e qualificato negli stessi termini al 1° come al 2° comma dell'art. 7).

Uguale illogicità inficerebbe il procedimento di individuazione del bene giuridico: seguendo la medesima ottica, dovremmo infatti concludere che tutte le fattispecie, in tema di finanziamento illecito, vicino offese che, oltre ad essere analoghe sotto il profilo dell'astratta idoneità lesiva, postulino un medesimo rapporto di «connaturalità» fra la condizione del soggetto ricevente il finanziamento ed il bene protetto. La qualifica del beneficiario della contribuzione è infatti tipizzata in modo assolutamente analogo nelle varie fattispecie, caratterizzandosi sulla base dell'appartenenza partitica dei beneficiari della contribuzione.

Si arriverebbe pertanto a ritenere che le norme in questione vadano a tutelare un medesimo bene o almeno interessi intercambiabili: la fattispecie d'illecito finanziamento pubblico salvaguarderebbe «il principio del pluralismo dei partiti» (sanzionando l'«illecita concorrenza» derivante dalla strumentalizzazione della sfera pubblica e parapubblica), laddove l'illecito finanziamento «occulto», intervenendo sulle relazioni intercorrenti fra partiti politici e interessi privati, proteggerebbe la «trasparenza dei bilanci dei partiti» rispetto alle contribuzioni erogate da società private²⁷.

Una spiegazione che non giustifica, in termini appaganti, la distinzione strutturale e, dunque, la discriminazione del trattamento penale delle varie condotte di finanziamento.

Abbiamo, infatti, visto che l'affermazione costituzionale del principio pluralistico è funzionale a garantire, in sede elettorale, la posizione paritaria tra i vari schieramenti politici; nella sua proiezione concreta, pertanto, il pluralismo dei partiti si identifica nell'eguaglianza delle *chances*, cioè nelle uguali possibilità di estendere il consenso nella società e di partecipare alla determinazione della politica nazionale.

Ora un tale valore, sebbene messo in particolare pericolo dalla commissione partiti politici-pubblica amministrazione, non può, tuttavia, essere inteso come monopolisticamente tutelato dalla fattispecie d'illecito finanziamento pubblico.

È, infatti, del tutto evidente come la *par condicio* elettorale possa essere, parimenti, messa in pericolo da un massiccio e sistematico intervento, a favore di uno specifico schieramento, di gruppi di pressione privati o di uno Stato estero.

Sotto il primo profilo, non è difficile prevedere gli effetti, sul piano elettorale, della sponsorizzazione di partiti ad opera di grossi gruppi industriali. Al riguardo, la recente storia del nostro paese dimostra come organismi politici, ricongiungendosi a precisi gruppi di pressione, siano riusciti ad ottenere, in tempi brevissimi, sorprendenti risultati elettorali (vedi la vicenda del movimento Forza Italia).

Se, pertanto, è indubbio che il versamento di cospicue somme di danaro e la messa a disposizione di potenti mezzi di «orientamento del consenso» (prestazioni di servizi), favorendo oltremisura uno specifico partito, può arrecare offesa al valore del pluralismo politico, non dissimili sono i pericoli connessi ai finanziamenti esteri.

Si pensi all'appoggio elettorale ed ai flussi di danaro, che si diceva, provenissero alla DC da parte degli Stati Uniti ed al PCI dall'Unione Sovietica: non si tratterebbe forse di attività e di contribuzioni idonee a scardinare l'eguaglianza nelle *chances* fra i vari partiti, facendo pendere la bilancia a favore soltanto di alcuni di essi?

Parimenti, deve rilevarsi che «la trasparenza dei bilanci dei partiti e delle contribuzioni erogate» non rappresenta un interesse tutelabile in via esclusiva dalla norma in tema di finanziamento occulto societario.

Invero, «i finanziamenti cd. indiretti, e cioè i contributi mascherati sotto un diverso *nomen iuris* o erogati per interposta persona», cioè proprio quelli che maggiormente vanno ad aggredire il valore della trasparenza, costituiscono «la forma normale e concretamente possibile di finanziamento dei partiti, da parte

²⁷ Così Spagnolo, *op. cit.*, p. 33 ss.

di organi della pubblica amministrazione o di enti pubblici, che troverebbero assai difficilmente il modo di erogare un contributo diretto»²⁸.

Risulta così dimostrato quanto avevamo già anticipato: incentrando l'analisi delle fattispecie sulla posizione del «soggetto che riceve», dato che essa risulta non differenziata nelle varie ipotesi delittuose, si giunge ad individuare un unico bene giuridico, o meglio un oggetto di tutela intercambiabile.

Le tre fattispecie d'illecito finanziamento non sarebbero, in questo modo, più differenziabili nell'ottica dell'offensività. Non sotto il profilo del *quantum* di offensività che, oltre a risultare non distinguibile sul piano della condotta (il fatto di ricevere finanziamenti politici), non lo sarebbe neppure sulla base della posizione del soggetto attivo. Non sotto il profilo qualitativo dell'offesa, per la presenza di beni giuridici intercambiabili, quindi sostanzialmente comuni.

Risulta dunque dimostrata l'opportunità, sotto il profilo metodologico, di una impostazione che, partendo dal dato normativo della diversa incidenza dei divieti, in esso riconosca una forma di tutela normativa di differenti beni giuridici, connotati dalla diversa qualifica dell'erogatore (*rectius*, dalla differente relazione che si pone in essere tra partito politico ed erogatore): dunque dal posizionamento dello stesso oggetto della tutela nella sfera pubblica, nella sfera societaria privata o nella sfera del singolo cittadino.

Insieme all'esame della modalità della condotta, ricavata da un'analisi quantitativa (entità della contribuzione) e qualitativa (contribuzione d'adesione o di pressione; politicamente condizionante o ininfluyente) del finanziamento, appare pertanto coerente ed opportuno approfondire, nel quadro di una ricostruzione dommatico-funzionale delle figure in questione, la relazione intercorrente fra «chi dà» e «chi riceve».

Si può pertanto concludere che il divieto del 1° comma del-

l'art. 7 va a presidiare un bene giuridico, inquadrabile nell'alveo del rapporto che lega partiti politici e area pubblica (o, comunque, parapubblica), ritenuto dal legislatore di rilievo superiore rispetto agli interessi riportabili alla connotazione privatistica del soggetto che riceve: è il mutamento qualitativo dell'oggetto della tutela, dunque, a giustificare la costruzione della fattispecie d'illecito finanziamento pubblico. Mutamento qualitativo che, lo ribadiamo, discende dall'unico elemento di distinzione che la figura in questione mantiene con l'illecito finanziamento privato: la posizione pubblica o parapubblica dell'erogatore.

3.1. — Il nodo interpretativo, insito nella costruzione di varie figure d'illegale finanziamento è stato, pertanto, sciolto attribuendo una funzione differenziatrice alla posizione del soggetto «che dà».

La volontà legislativa di presidiare, nel 1° comma dell'art. 7 cit., un interesse adiacente alla sfera pubblica vale, dunque, a giustificare il contrasto, altrimenti irrisolto, tra il divieto assoluto di contribuzioni pubbliche ai partiti e la liceità «condizionata» dei finanziamenti privati.

L'oggetto di tutela dell'illecito finanziamento pubblico infatti, essendo connotato dalla componente pubblica del soggetto erogatore, portatrice, a sua volta, di una maggiore carica di offensività della condotta di finanziamento, risulta, sotto il profilo politico-criminale, meritevole di una protezione ad ampio spettro²⁹.

Ecco che la legge 195 del 1974, lungi dall'escludere la liceità di ogni forma di contribuzione politica, ha inteso tassativamente vietare, al di là dei limiti del finanziamento ordinario, ogni for-

²⁸ Il bene giuridico «da da ponte tra il fatto tipico ed il contenuto sostanziale dell'illecito, segnando il confine fra la tipicità e l'antigiuridicità sostanziale, fra una lettura strutturale del fatto e gli aspetti teleologici connessi a quella lettura, che spiegano il significato politico-criminale del suo essere un illecito penale». Così DONINI, *Teoria del reato. Una introduzione*, cit., p. 131.

²⁸ Così, testualmente, SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 51.

ma di coinvolgimento del capitale pubblico nella situazione patrimoniale dei partiti.

In tal senso, si è pure voluto prevenire il pericolo di deviazione dagli scopi pubblici ed istituzionali di quell'area del potere burocratico gestita dai politici o dai gruppi di pressione ad essi collegati³⁰.

La contiguità fra politica e amministrazione appare, del resto, un fenomeno in continua ascesa: il sempre più rilevante contributo fornito al potere decisionale dall'organizzazione burocratica, la non rara ingerenza dei funzionari nella politica, il controllo politico di settori chiave della pubblica amministrazione hanno, attualmente, condotto ad una vera e propria commistione fra i due settori.

Una tale trasformazione dei rapporti politico-amministrativi, oltre a metterne in discussione la reciproca autonomia, conduce, addirittura, a rendere irrealizzabile una distinzione netta fra i due settori³¹.

Al burocrate classico della concezione monistica dell'interesse pubblico si è, infatti, oggi sostituito il burocrate politico, tipico della concezione pluralistica dell'interesse pubblico³².

Se dunque in passato era astrattamente possibile dividere la politica dall'amministrazione pubblica, nell'attuale fase storica è

³⁰ «L'alto grado di omogeneità tra la dirigenza politica e quella amministrativa» deriva dal fatto che, «pur nell'avvicendamento dei governi, la burocrazia svolge sempre la stessa politica del governo in atto e, quindi, funge da elemento catalizzatore (tanto da far parlare di 'monstruoso connubio' tra parlamentarismo e burocrazia)». Così RAMPRONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 54.

³¹ Sul punto vedi RAMPRONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 57; sull'argomento cfr. fra gli altri MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Milano 1944, p. 25 ss.; TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, Milano 1973, p. 28 ss.; CARLASSAR, *Amministrazione e potere politico*, Padova 1974, pp. 12 e 86; BACHELIER, *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione*, in *scritti in onore di C. Mortati, Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, vol. II, 1978, p. 14.

³² Così RAMPRONI, *op. cit.*, p. 57.

la stessa partecipazione amministrativa a richiedere una qualificazione politica del funzionario e, dunque, un superamento della neutralità dell'amministrazione.

Invero, non può prescindersi dal valutare la legittimità di una tale situazione alla luce del principio d'imparzialità, cui è demandata la funzione di descrivere e di garantire un'azione amministrativa equanime, in relazione a tutti i soggetti e a tutte le attività cui si dirige³³.

In tal senso, dopo aver sinteticamente delineato l'area applicativa ed il contenuto dell'imparzialità della pubblica amministrazione, deve analizarsi il grado di compatibilità che il suddetto principio mantiene con la cd. «politicità amministrativa».

La dottrina giuspubblicistica invero, ha tanto accuratamente approfondito il concetto dell'imparzialità della p.a. da non consentire, in questa sede, una ricognizione delle varie teorie elaborate³⁴: ci limiteremo pertanto ad evidenziare, sinteticamente, quelle sfaccettature del principio che meglio si prestano ad una sua tutela penalistica.

Nell'imparzialità la dottrina giuspubblicistica più risalente ha ravvisato un concetto bivalente: il dovere della pubblica amministrazione di essere di parte nei rapporti intersoggettivi pubblici, ma parte vincolata al rispetto del diritto e dei fini pubblici prefissati dalla legge³⁵.

³³ Per una migliore comprensione del principio si rimanda, fra tutti, a BARRILE, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti in onore di Calamandrei*, 1958, vol. IV, p. 25 ss.; ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Milano, 1965, p. 55 ss.; Id., voce *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino 1993, *passim*; SPERANZA, *Il principio di buon andamento-imparzialità dell'amministrazione nell'art. 97 della Costituzione*, cit., p. 80; ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 51 ss.

³⁴ Così ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, cit., p. 383. Sul punto vedi pure RAMPRONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 94.

³⁵ Cfr. TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, cit., p. 166.

La portata e l'ambito d'incidenza del principio è stato chiarito successivamente, laddove lo si è identificato con la legalità, l'oggettività e la neutralità delle scelte amministrative.³⁶

Una tale ricostruzione tuttavia, non consentendo di attribuire al concetto autonoma rilevanza, risultava ancora troppo generica.

Al riguardo deve, infatti, convenirsi con chi ha posto in evidenza che, qualora il nucleo concettuale dell'imparzialità dovesse coincidere col dovere di rispetto delle prerogative e dei poteri, per leggi spettanti alla P.A., ovvero in senso stretto col rispetto funzionale del raggiungimento dei fini pubblici, «non sarebbe ravvisabile una netta linea di demarcazione fra il concetto stesso e quello di legalità e di buon funzionamento»³⁷.

Per recuperare la specificità del principio appare allora indispensabile definirlo e delimitarlo storicamente, incanalandolo sulla scia dell'espansione della sfera pubblica e, dunque, di una visione «allargata» del concetto di pubblica amministrazione.

In questa prospettiva il concetto viene ricondotto a due poli salienti che ne costituiscono l'ossatura di fondo: il dovere della P.A. di operare in una sostanziale estraneità rispetto alle interferenze di gruppi di pressione, delle forze politiche e degli stessi interessi personali dei funzionari; l'obbligo, correlativamente, di agire in modo tale che le utilità e i costi, derivanti dall'azione d'amministrazione, vengano egualmente distribuiti nel rispetto dei legittimi interessi dei cittadini, vale a dire «senza che permanga, sorga o si ricrei alcuna posizione di privilegio fondata sull'opera dei pubblici amministratori»³⁸.

Così precisata e delimitata, la nozione d'imparzialità può essere facilmente distinta dal rispetto delle competenze e delle fun-

³⁶ Sul dovere della P. A. di essere «parte imparziale», in termini di legalità, oggettività e neutralità delle scelte amministrative, c. sull'evoluzione storica del concetto cfr. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, cit., p. 28 ss.

³⁷ Cfr. TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, cit., p. 166 s.

³⁸ Cfr. TAGLIARINI, *op. cit.*, p. 167 ss.

zioni, che ne costituisce indispensabile premessa, nonché dal principio di buon andamento.

Invero, nei confronti di quest'ultimo l'imparzialità agisce in funzione di limite: il fine d'efficienza della pubblica amministrazione dev'essere infatti filtrato e bilanciato dal valore dell'imparzialità, affinché non debordi mai nell'arbitrio e, quindi, non determini disparità di trattamento fra cittadini o fra parti e gruppi di essi.

Se allora, il rispetto dell'imparzialità implica l'obbligo della P.A. di agire in un regime di estraneità dalle interferenze esterne, non si vede come quest'idea possa risultare conciliabile con la politicità della stessa, cioè con quello spazio di burocrazia di diretta o indiretta investitura partitica.

Non può infatti dubitarsi che i partiti politici, sia per il loro riferimento ad indirizzi ideologici di carattere generale, sia per il loro essere portatori di vari e spesso contrastanti interessi economici e sociali³⁹, certamente non sono organismi imparziali, per lo meno nel senso voluto dall'art. 97 della Costituzione⁴⁰.

In questa direzione pare, del resto, muoversi la prevalente dottrina amministrativista che, da tempo, ha messo in evidenza come l'idea di neutralità politica dell'amministrazione, cioè di «depolitizzazione» della stessa, sia l'unica conciliabile con la connotazione classica della burocrazia quale strumento neutrale di esecuzione delle direttive politiche, a disposizione del governo, qualunque sia la sua matrice politica⁴¹.

³⁹ Del resto già quando, in tempi passati, il fenomeno di politicizzazione della burocrazia appariva alquanto limitato, la dottrina giuspubblicistica più avveduta metteva in guardia dalle disfunzioni che l'azione dei partiti politici, «spingendo gli uomini alla unilateralità, abituando gli spiriti alla parzialità, inducendo a formare patronati e clientele per colmare di favori gli amici propri», in una parola lottizzando, avrebbe potuto creare nella P.A. Al riguardo si rifevò come la logica politica fosse in «un rapporto antitetico» rispetto ai valori dell'imparzialità amministrativa. Così GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1965, p. 98.

⁴⁰ Cfr. TAGLIARINI, *op. cit.*, p. 181. Cfr. pure NEGRI, *Alcune riflessioni sullo stato dei partiti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, p. 115 ss.

⁴¹ In questi termini si esprimevano già MINGHERTTI, *I partiti politici e l'ing-*

Ciò nonostante la stessa Costituzione sembra, implicitamente, avallare la politicizzazione della pubblica amministrazione dando rilievo ad enti locali (Provincia e Comune) che risultano titolari di funzioni amministrative proprie, oltre che di funzioni delegate dallo Stato e dalle Regioni.

Intanto, gli organi che compiono e presiedono le massime organizzazioni amministrative territoriali (Consiglio e Giunta comunale e provinciale, Sindaco e Presidente della provincia) sono di origine elettiva diretta.

Al riguardo, vengono in particolare rilievo i ruoli dei consiglieri comunali e provinciali, nonché dei membri delle giunte amministrative degli enti autonomi: essi, infatti, concretano delle ipotesi in cui la titolarità di organi, monocratici o collegiali, di natura amministrativa, è demandata all'elezione in liste di partito.

I componenti dei suddetti organi dunque, in quanto rappresentanti di movimenti politici, si trovano ad essere necessariamente influenzati ed, in certe ipotesi, vincolati dalle decisioni e dalle direttive di partito; direttive e decisioni che, evidentemente, «non possono essere improntate a criteri di rigida imparzialità»⁴².

Dovrebbe allora ravvisarsi, già a livello costituzionale, una stridente contraddizione fra il dovere d'imparzialità della pubblica amministrazione e la politicizzazione della stessa. Una tale contraddizione tuttavia, nonostante s'avverta nella prassi politico-amministrativa, non sussiste nella previsione costituzionale che, attribuendo ai partiti politici esplicito riconoscimento nell'art. 49, si preoccupa, negli artt. 70 ss. e negli artt. 92 e 95 di precisarne e limitarne i poteri.

Queste ultime norme infatti individuano gli organi cui spettano

renza loro nella giustizia e nell'amministrazione, cit., p. 25 ss.; CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova 1973, p. 71 ss.; CARRASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 86. Al riguardo vedi pure RAMPONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 18.

⁴² Cf. TAGLIARINI, *op. cit.*, p. 181.

ta la determinazione della linea politica dello Stato e le relative funzioni: l'indirizzo politico generale è infatti riservato alle due Camere, cui l'art. 70 demanda in via esclusiva la funzione legislativa ordinaria⁴³ e cui l'art. 94 attribuisce lo strumento della «fiducia» per controllare la linea politica del governo, ed allo stesso Governo che, a sua volta, deve portare avanti l'indirizzo politico-amministrativo espresso dal Parlamento.

Risulta perciò chiaro che, nella prospettiva del Costituente, i partiti politici possono esplicare la loro partecipazione (diretta ed indiretta) alla determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo dello Stato attraverso quelle strutture pubblicistiche che sono espressione concreta del cd. metodo democratico.

Più specificamente, tale partecipazione è assicurata dalle competizioni elettorali (e, quindi, dall'elezione di rappresentanti di gruppo nel Parlamento) nonché, in via mediata, dalla formazione delle coalizioni parlamentari di maggioranza.

Tramite l'opera dei loro rappresentanti parlamentari, i partiti possono poi assolvere, attraverso le procedure di controllo parlamentare, ad una funzione di «vigilanza» sull'azione della pubblica amministrazione⁴⁴.

Si comprende allora che i partiti possono, in via diretta o indiretta, influire soltanto sui poteri cui, costituzionalmente, è riservata la funzione d'indirizzo politico generale dello Stato, non invece sui poteri diversamente caratterizzati, quali appunto la pubblica amministrazione in senso stretto e il potere giurisdizionale.

La stessa Costituzione confora questa impostazione ponendo, all'art. 98, la regola dell'esclusività del servizio del pubblico impiegato a favore della «nazione» che sottolinea «il dovere di

⁴³ A tale regola generale fa eccezione la previsione della legislazione governativa e regionale, oltre che la possibilità di creare e abrogare leggi attraverso il referendum popolare.

⁴⁴ Cf. TAGLIARINI, *op. cit.*, p. 183. Al riguardo vedi pure SICCA, *Il concorso dei partiti politici*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, cit., p. 289 ss.

fedeltà» alla collettività, orientandolo nell'alveo del rispetto e della tutela del pubblico interesse⁴⁵.

Invero, i componenti di organismi amministrativi quali i Consigli Comunali, Provinciali, i Consorzi di vario tipo ecc., pur riprendendo nella stragrande maggioranza dei casi la loro legittima investitura da una designazione dei partiti e pur potendo (e dovendo) nell'esercizio delle loro funzioni non prescindere dalle linee ideologiche di essi, devono essere ritenuti a pieno titolo organi della pubblica amministrazione e, conseguentemente, vincolati al pari degli organi burocratici al doveroso rispetto, non solo delle funzioni e del buon andamento, ma anche dell'imparzialità amministrativa.

La loro investitura politica, in altri termini, non li esime, ad elezione avvenuta, dal dover essere vincolati al rispetto degli interessi di tutta la collettività e dal connesso dovere di ripartire, secondo criteri imparziali, i sacrifici ed i vantaggi che possono derivare ai singoli ed ai gruppi per effetto dell'azione della pubblica amministrazione⁴⁶.

È allora chiaro che l'amministrazione per conservare la sua caratteristica neutralità, dev'essere separata dalla politica. L'imparzialità amministrativa, in tal senso, coincide col principio che esclude le determinanti politiche nell'uso del potere discrezionale⁴⁷.

Possiamo pertanto concludere che la politicità della funzione pubblica può essere ammessa dall'ordinamento giuridico nel-

⁴⁵ Cfr. BARRUÈ, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1994, p. 219 ss.

⁴⁶ Ritiene del tutto incompatibile la politicità dell'amministrazione con la neutralità della stessa, parte della dottrina pubblicistica, che al riguardo rileva come debba mantenersi «la neutralità politica della burocrazia intesa come depolitizzazione della stessa ... strumento neutrale di esecuzione delle direttive politiche». Così CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 86 ss. Sul punto cfr. pure CERRI, *Imparzialità e indifferenza nella pubblica amministrazione*, cit., p. 30 ss.; ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, cit., *passim*; RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 18.

⁴⁷ Cfr. TAGLIARINI, *op. cit.*, p. 185.

la misura in cui non implichi la rinunzia alla doverosa imparzialità della stessa⁴⁸.

Si comprende allora il rilievo e l'incidenza che la figura dell'illecito finanziamento pubblico assume nel precipuo ambito dei rapporti fra politica e pubblica amministrazione: il finanziamento di un partito politico ad opera di quest'ultima infatti, concretando una violazione proprio del principio d'imparzialità, valica il limite di tollerabilità che l'ordinamento attribuisce alla politicizzazione amministrativa.

Attraverso il 1° comma dell'art. 7 *cit.*, l'ordinamento quindi controlla che il grado di politicità della funzione pubblica sia mantenuto nei limiti propri di un «amministrazione partecipativa», nell'ambito della quale tocca alla legge garantire un trattamento imparziale ad esponenti della maggioranza come delle minoranze⁴⁹.

Più specificamente, la costruzione dell'illecito finanziamento pubblico risponde alla funzione di prevenire gli effetti di una degenerata commistione tra la politica e la pubblica amministrazione: il pericolo avvertito dal legislatore del 1974 fu, infatti, che un tale binomio, forte sul piano istituzionale ed idoneo ad innalzare significativamente il margine di rischio di collusioni e deviazioni dagli interessi pubblici, potesse trasferirsi sul piano patriomoniale e concretizzarsi in indebite erogazioni di danaro pubblico ad associazioni di natura privatistica.

Se allora, in linea di principio, l'imparzialità e la correttezza dell'azione della pubblica amministrazione ricevono adeguata tutela dal titolo 2°, del libro 2° del codice penale, cioè attraverso la previsione di apposite categorie di delitti contro la p.a., il legislatore ha ritenuto necessario, stante la dilagante intromissione dei partiti nell'amministrazione pubblica, tratteggiare un'invalidabile linea spartiacque tra politica ed amministrazione.

⁴⁸ In tal senso si esprime CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, cit., p. 86.

⁴⁹ Cfr. RAMPIONI, *op. cit.*, p. 58.

L'illecito finanziamento pubblico appresta pertanto una tutela specifica, in quanto rapportata alla sola azione dei partiti politici, dell'imparzialità della p.a. e della integrità del patrimonio pubblico.

3.2. — Al fine d'evidenziare come la nostra ipotesi ricostruttiva non debba intendersi basata sul presupposto della qualificazione pubblica *stricto sensu* dei soggetti erogatori tipizzati dal 1° comma dell'art. 7 *cit.*, abbiamo sempre parlato di qualificazione pubblica «tendenziale».

Se, infatti, è palese la natura pubblicistica degli organi della p.a. e degli enti pubblici, le società a partecipazione pubblica, pure nominate dalla norma in questione, non rientrano formalmente nella sfera pubblica.

Al riguardo, deve, anzitutto, considerarsi che la rilevanza della partecipazione pubblica è stabilita con un criterio assoluto e matematico che, tuttavia, non è in grado di garantire il controllo pubblicistico: più del 20% del capitale.⁵⁰

D'altronde, anche per le società con partecipazione pubblica superiore al 20% del capitale, società a partecipazione pubblica maggioritaria o totalitaria, la legge si preoccupa di evitare che l'equiparazione, ai fini del divieto delle contribuzioni, a organi o enti pubblici, possa condurre ad illazioni sulla natura di tali società: tale è, infatti, il significato da attribuirsi all'espressione «resta ferma la loro natura privatistica»⁵¹.

Il legislatore quindi, nell'allargare l'ambito di applicazione della norma a società soggette ad un regime giuridico di diritto privato, ha voluto ribadire, a scanso di equivoci, che la partecipazione ed il controllo pubblico non fanno comunque venir meno la «natura privatistica» delle società suddette.

Una simile costruzione del dato normativo non può, invero, fare dubitare della congruità della nostra ricostruzione, come

imperniata sulla posizione pubblica o parapubblica di «chi dà».

Per fugare ogni dubbio al riguardo risulta, tuttavia, necessario ricostruire la *ratio* alla base della dilatazione del divieto.

Una tale strutturazione della norma tiene indubbiamente conto della circostanza che, essendosi venuta progressivamente a differenziare l'attività amministrativa autoritativa (o d'imperio) da quella paritetica (o di gestione), certe figure soggettive pubbliche hanno recepito gli strumenti di diritto comune, sia nei rapporti con terzi che in quelli coi propri dipendenti⁵².

L'attività amministrativa di gestione ha, peraltro, ricompresso modelli diversificati di organizzazione: dalle aziende di Stato, agli enti pubblici con autonomia personalità giuridica (e, quindi, autonomo bilancio e responsabilità nei confronti di terzi), alle imprese statali che, adottando *in toto* schemi organizzativi privatistici, si sottraggono del tutto alla disciplina della pubblica amministrazione⁵³.

L'inserimento dello Stato in ambiti economici un tempo riservati ai privati, esige dunque, sempre più spesso, il suo spogliarsi dalle forme pubblicistiche: una volta scesa sul terreno dei privati, l'impresa pubblica tende, infatti, a mutarne i più agili schemi organizzativi e modelli di attività, informando il proprio agire a criteri aziendalistici⁵⁴.

⁵⁰ Cfr. RAMPRONTI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, Milano 1984, p. 56; cfr. pure BACHERI, *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione*, cit., p. 16; SEVERINO DI BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Le qualifiche soggettive*, Milano 1983, p. 272 ss.; MARRUCCI, *Gestione d'impresa e pubblica amministrazione: nuovi e vecchi profili penalistici*, in Riv. it. dir. proc. pen., 1988, p. 425 ss.

⁵¹ Cfr. GUARINO, *Sulla utilizzazione di modelli differenziati nell'organizzazione pubblica*, in *Scritti di dir. pubbl. dell'economia*, Milano 1970, p. 11 ss.; RAMPRONTI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 54; SEVERINO DI BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 273.

⁵² Sul punto vedi PEDRAZZI, *Problemi e prospettive del diritto penale dell'impresa pubblica*, in Riv. it. dir. proc. pen., 1966, p. 350 ss. Sul punto vedi pure CATALDI, *Aspetti del concetto di amministrazione pubblica nelle prospettive dei nuovi studi*, in *Scritti in memoria di A. Giuffrè*, vol. III, 1967, p. 242; SEVERINO DI

⁵⁰ Sul punto cfr. OPEO, *op. cit.*, p. 578 ss.

⁵¹ Così OPEO, *op. cit.*, p. 578.

La crescente estensione dell'attività *jure privatorum* dell'amministrazione conduce pertanto al progressivo dilatarsi della nozione di attività pubblica e, conseguentemente, all'attenuazione del tradizionale distacco tra sfera pubblica e sfera privata. Un fenomeno talmente evidente da spingere, parte della dottrina amministrativista, a dubitare della necessità di una disciplina differenziata in materia pubblicistica⁵⁵.

Allo stesso modo, il processo di commistione fra il pubblico ed il privato reca dei riflessi importanti sul piano penalistico. Si assiste, anzitutto, all'emersione di «nuovi beni giuridici istituzionali, che guadagnano autonomia rilevanza penale, emancipandosi dai beni finali dei singoli e della stessa impresa»⁵⁶: ciò comporta il pericolo che l'ambito di applicazione di numerose norme incriminatrici, per tener testa al fenomeno di espansione dell'orbita pubblicistica, risulti allargato in misura eccessiva⁵⁷.

Coerente a questa nuova impostazione, il legislatore, in tema d'illecito finanziamento pubblico, ha inteso estendere l'ambito applicativo e l'incidenza della norma, riferendo il divieto di cui al 1° comma dell'art. 7 non soltanto agli «organi della pubblica amministrazione» e agli «enti pubblici» ma a tutte quelle società, pure di natura privatistica, che abbiano tuttavia ingenti immissioni di danaro pubblico nel capitale sociale.

Al riguardo, si deve precisare che quando lo Stato, attraverso l'acquisizione di singole partecipazioni azionarie, s'insinua in società commerciali, per quanto possa salvaguardare l'impronta privatistica e l'autonomia di conduzione delle singole imprese,

BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 272.

⁵⁵ Cfr. RAMERONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 59.

⁵⁶ Così MARINUCCI, *Gestione d'impresa e pubblica amministrazione: nuovi e vecchi profili penalistici*, cit., p. 425 ss.

⁵⁷ In questi termini si esprime PEDRAZZI, *Problemi e prospettive del diritto penale dell'impresa pubblica*, cit., p. 350. Sul punto, vedi pure MARINUCCI, *Gestione d'impresa e pubblica amministrazione: nuovi e vecchi profili penalistici*, cit., p. 425.

assoggetta inevitabilmente queste ultime alle direttive del potere politico⁵⁸.

Se quindi, guardando alle società a partecipazione pubblica da una prospettiva economica o politica, è indubbio che esse rientrino nella categoria dell'impresa pubblica (allo stesso modo, delle imprese di tipo industriale o commerciale gestite da organi statali o da enti pubblici autonomi), dal punto di vista giuridico, tuttavia, l'attività di queste società non può essere considerata pubblica, né le stesse possono essere ricomprese, ai fini della tutela penale, nell'ambito dell'amministrazione pubblica⁵⁹.

Deve infatti convenirsi con chi rileva che troppo chiara è, sul punto, la volontà della legge di impiegare, sia pure a fini pubblici, strumenti sotto ogni aspetto privatistici: in tal senso, le società a partecipazione pubblica rilevano quali «persone giuridiche private operanti in regime di puro diritto privato»⁶⁰.

⁵⁸ A tal fine, la legge 22 dicembre 1956 inquadrò le partecipazioni in enti pubblici di gestione, a loro volta posti alle dipendenze di un apposito ministero». Al riguardo, cfr. PEDRAZZI, *Problemi e prospettive del diritto penale dell'impresa pubblica*, cit., p. 376.

⁵⁹ Il distacco di queste società «dal settore privato dell'economia è stato manifestato in forma clamorosa dallo sganciamento delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro, imposto alle società a prevalente partecipazione statale dalla stessa legge 22 dicembre 1956. Questa funzione strumentale tende ad accentuarsi in un regime di programmazione economica. Si legge nel programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969, approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 giugno 1965: «Le imprese e gli enti pubblici dotati di autonomia organizzativa e finanziaria, nonché le imprese da essi controllate, hanno la responsabilità di conformare le loro decisioni agli obiettivi del programma. Ciò comporta l'esame preventivo dei programmi specifici e l'esame dei risultati. Mentre nei confronti delle imprese private il programma prevede soltanto «il coordinato esercizio dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente agli organi pubblici e la formulazione di politiche atte a influenzare le valutazioni di convenienza degli operatori». Così PEDRAZZI, *Problemi e prospettive del diritto penale dell'impresa pubblica*, cit., p. 376. L'analisi è, volutamente, spostata a ritroso nel tempo per ricostruire la situazione storica che fece da piattaforma alla redazione della legge n. 195 del 1974.

⁶⁰ Al riguardo deve ricordarsi che «il momento di individuazione della categoria degli enti pubblici va cercato in elementi estrinseci e formali: e precisamente proprio nel regime giuridico e nell'inserimento istituzionale degli enti nell'or-

Per inquadrare correttamente la *ratio* del dilatarsi del divieto di finanziamento politico a tali strutture, non è però sufficiente fare leva sulla classificazione nominalistica delle stesse, occorrendo, altresì, spiegare in che modo l'allargarsi dell'ambito applicativo della norma risponda alle sue specifiche finalità di tutela.

Un tale aspetto può essere chiarito, distinguendo le incriminazioni che mirano a reprimere gli abusi di poteri o la violazione di doveri inerenti a una funzione pubblica (violazioni formali improntate a un disvalore d'azione), da quelle che hanno una funzione di presidio istituzionale dei valori sostanziali e finali delle organizzazioni pubbliche o parapubbliche (violazioni sostanziali improntate ad un disvalore di evento).

A ben vedere, avrebbe avuto senso limitare la portata del divieto di finanziamento pubblico al mero abuso di poteri o alla violazione di doveri pubblicistici unicamente nella prima prospettiva, quella cioè di una tutela alquanto ridotta dei valori pubblici, in quanto circoscritta a salvaguardare l'impatto e il rapporto che detti valori assumono rispetto a interessi e soggetti privati.

Ciò perché l'abuso e la violazione di poteri-doveri pubblici, andando a coinvolgere solo in via eventuale la fase realizzativa di compiti istituzionali della pubblica amministrazione e condizionando la fase organizzativa della stessa, pregiudicano essenzialmente il privato, posto in uno stato di soggezione nei confronti del potere amministrativo⁶¹.

Se invece, come nel caso dell'illecito finanziamento pubblico, la *ratio* è quella d'impedire che la pubblica amministrazione, intesa in senso lato, favorisca partiti politici a scapito degli interessi pubblici affidati alle sue cure, non si vede perché si sarebbe dovuto distinguere l'azione, dal punto di vista meramente for-

male, imputabile ad un soggetto privato da quella riconducibile ad un soggetto pubblico. Se, infatti, solo gli intranei possono propriamente violare il dovere e abusare del potere inerente alla pubblica funzione, in quanto solo essi ne sono titolari, la posizione d'intraneità pubblica non è indispensabile all'erosione dei valori tutelati dalla norma sull'illecito finanziamento pubblico.

Al riguardo, il dovere ed il potere pubblico rilevano solo come mezzi preferenziali di violazione degli scopi di tutela (in questo caso: imparzialità della p.a.) che la norma in questione ha di mira: la violazione o l'abuso, pertanto, ineriscono eventualmente al disvalore d'azione (disvalore mezzo), in nessun caso al disvalore d'evento (disvalore fine) sanzionato dalla norma.

Analogamente, se può accettarsi che gravi sul pubblico ufficiale o sull'incaricato di pubblico servizio un obbligo generico al corretto espletamento della propria funzione che, a sua volta si basa sull'affidamento ad essi del bene del buon andamento e della imparzialità della p.a., non può tuttavia ritenersi che tale condizione personale abbia un rapporto «privilegiato con il bene giuridico»: ciò infatti, significherebbe sostenere la «limitata offendibilità» dei beni inerenti alla pubblica amministrazione o, peggio, considerarli beni giuridici «chiusi» o «riservati»⁶².

Deve allora reagirsi ad una tale impostazione, andando ad abbracciare una «concezione empirico-effettuale» dell'offesa che, rapportandosi alla componente sostanziale del bene giuridico, ne valuti la limitata vulnerabilità non più in astratto, ma in concreto⁶³.

Adottando questa visuale, l'allargamento del divieto assolu-

ganizzazione amministrativa pubblica». Vedi per tutti SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989, p. 194.

⁶¹ Cfr. TAGLIARINI, *op. cit.*, p. 185 ss.

⁶² Questa definizione trova origine nella teoria del cd. «doppio bene giuridico»: secondo parte della dottrina tedesca nei reati propri, infatti, oltre all'interesse offendibile da tutti vi sarebbe anche «un interesse ulteriore» cd. speciale offendibile dal solo soggetto qualificato. Così KARSTEDT, *Der Begriff der Amtsdelikte in geltenden Strafrecht und seine Reform*, Diss. Leipzig 1931, p. 64 ss.; MAURACH, *Deutsches Strafrecht, Besonderer Teil, 6 Aufl.*, Heidelberg-Karlsruhe 1981, p. 740. Sul punto vedi FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, *cit.*, p. 195 ss.

⁶³ Cfr. FIORELLA, *op. cit.*, p. 196 ss.

to di finanziamento *pubblico* a società formalmente qualificabili come *private*, lungi dall'apparire improprio, viene pienamente legittimato quale accorto criterio legislativo di chiusura.

Si è voluto, infatti, evitare che società, formalmente private ma sostanzialmente riconducibili all'area pubblica attraverso il coinvolgimento nel capitale sociale di danaro pubblico, potessero devolvere danaro o altre utilità ai partiti.

Il legislatore, in altri termini, ha tentato di superare un criterio nominalistico di qualificazione della «società a partecipazione pubblica», per giungere ad una più soddisfacente regolamentazione del problema, sostanziale, del coinvolgimento del danaro pubblico nell'approvigionamento dei partiti politici. Ad un tale obiettivo appare, invero, del tutto funzionale l'estensione dell'ambito applicativo e dell'incidenza del divieto di cui al 1° comma dell'art. 7 non soltanto agli «organi della pubblica amministrazione» e agli «enti pubblici» ma a tutte quelle società, pure di natura privatistica, che abbiano tuttavia rilevanti immisisioni di danaro pubblico nel capitale sociale.

Se allora la fattispecie in questione è indirizzata ad evitare (in modo particolarmente accorto) ogni forma di coinvolgimento del capitale pubblico («inteso in senso lato») nella situazione patrimoniale dei partiti, ciò rafforza la nostra ipotesi ricostruttiva. E, infatti, proprio l'accentuata pericolosità (rispetto al pluralismo e alla concorrenza politica) del rapporto intercorrente tra posizione pubblica (in senso ampio) del soggetto «che dà» e funzione politica di «chi riceve» che ha condotto il legislatore a sanzionare ogni tipo di rapporto economico reciproco.

4. — Giunti all'individuazione dell'oggetto di tutela del reato di illegale finanziamento pubblico, cerchiamo di delineare il bene protetto dalla norma indirizzata alla repressione di finanziamenti non pubblicizzati provenienti da società private.

Come abbiamo visto, le contribuzioni politiche erogate da società private risultano lecite, purché deliberate dall'organo sociale competente ed iscritte in bilancio; la legge 659/81 ha altresì considerato legittime le contribuzioni provenienti dal privato in-

dividualmente purché, se superiori a 5 milioni, dichiarate congiuntamente al soggetto beneficiario, alla Presidenza della Camera dei deputati.

Che l'atteggiamento del legislatore rispetto ai finanziamenti privati sia stato improntato ad una indulgenza forse eccessiva è, involontariamente, evidenziato da un'affermazione dell'on. Galloni, recepita nella Relazione della prima commissione permanente: «il finanziamento da parte delle società private è ammissibile solo quando sia pubblico e dichiarato dunque, non possa essere erogato per scopi di condizionamento dei partiti politici»⁶⁴.

Invero, una tale dichiarazione ha il pregio di segnalare la confusione di piani in cui è incorso il legislatore, intendendo il nero obbligo di pubblicità del finanziamento come funzionale a garantire il non condizionamento delle scelte politiche di colui che lo accetta, quasi come se il chiedere la trasparenza di una contribuzione equivalesse ad inibirne la corresponsione.

È chiara, invece, la necessità di distinguere il dovere di dichiarare i finanziamenti erogati e raccolti, sufficiente da solo a garantire la repressione di movimenti finanziari occulti, dall'obbligo di ricevere e di elargire finanziamenti, idonea a prevenire ogni commissione indebita tra potentari economici privati e partiti politici.

D'altra parte il 2° comma dell'art. 7 non pone alcun limite quantitativo alla contribuzione privata, limitandosi a chiederne l'esteriorizzazione attraverso il mezzo pubblicitario: dunque, è da considerarsi pienamente legittima la corresponsione, da parte di società private, di finanziamenti ingenti, finalizzati ad influire sulle scelte politiche del partito beneficiario, purché tali somme siano iscritte in bilancio e l'erogazione sia stata correttamente deliberata da organi sociali.

Il finanziamento «di pressione» viene pertanto, paradossalmente, definito dal legislatore come «un modo legittimo di con-

⁶⁴ Cfr. anche intervento del relatore on. Galloni in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Discussioni, seduta del 9 aprile 1974*, p. 14200 ss.

correre a determinare la politica nazionale» non contrastante con il principio del pluralismo dei partiti, laddove, invece di provenire dal settore pubblico, provenga da società private⁶⁵.

Risulta superfluo sottolineare che una compiuta tutela della pluralistica composizione del nostro sistema politico avrebbe imposto una limitazione qualitativa o, almeno quantitativa, anche dei finanziamenti privati.

Dobbiamo, allora, constatare il divario esistente tra le indicazioni programmatiche dei lavori preparatori e la concreta costruzione della legge che, ad onta di ogni scopo preventivo-sanzionatorio di comportamenti tesi al sovvertimento del criterio della libertà e democraticità della scelta politica, legittima «il finanziamento regolamentare approvato ed iscritto in bilancio, anche se corrisposto allo scopo di condizionare le scelte politiche», e punisce come illecito «il finanziamento disinteressato» ed esiguo, nel caso in cui non sia stato regolarmente deliberato o non risulti iscritto in bilancio⁶⁶.

Lo scopo della norma non è dunque, e non potrebbe d'altronde essere, quello di eliminare tassativamente ogni tipo di contribuzioni e di finanziamenti esterni al partito politico, ma, soltanto quello di evitare che tali erogazioni private siano poste in essere occultamente, vale a dire senza manifestarsi all'esterno. La *ratio legis* è dunque quella di tutelare la trasparenza dei finanziamenti delle società private ai partiti, garantendo così l'informazione dei cittadini e, indirettamente, rendendoli più consapevoli e più responsabili delle scelte politiche maturate.

Ciò che si vuole evitare è, pertanto, solo il finanziamento occulto, non il finanziamento condizionante⁶⁷.

In questo senso il legislatore ha inteso, garantendo alla opinione pubblica la corretta e precisa conoscenza di interferenze

⁶⁵ Cfr. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 36 ss.

⁶⁶ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 37.

⁶⁷ Il finanziamento condizionante potrebbe, al limite, perseguirsi attraverso la locuzione finale della condizione di salvezza del 2° comma: «sempre che non siano comunque vietati dalla legge».

economiche all'interno delle strutture politiche, evidenziare e, quindi, prevenire gli intrecci tra politica ed affari.

Se il bene oggetto di tutela della norma di cui all'art. 7, 2° comma, può individuarsi nella trasparenza delle contribuzioni private ai partiti, sembra opportuno estendere tale conclusione alla figura dell'illegale finanziamento individuale, di cui all'art. 4 della legge 659/81.

Non si può, infatti, dubitare che la previsione della dichiarazione congiunta, del soggetto erogatore e del soggetto beneficiario, alla Presidenza della Camera si risolve in una forma di pubblicità interna, tendente a perseguire le medesime finalità di trasparenza delle contribuzioni private indirizzate ai partiti politici.

Si dovrebbe allora rilevare la convergenza di entrambe le fattispecie sul punto del bene oggetto di tutela, individuato nella trasparenza dei finanziamenti e delle contribuzioni erogate ai partiti politici.

Una simile conclusione, prima di essere accolta, deve tuttavia fare i conti con la maggiore gravità della sanzione penale rispetto a quella amministrativa, in quanto significativa di un più accentuato disvalore, di azione e/o di evento, della fattispecie di finanziamento occulto societario rispetto a quella di omessa dichiarazione di finanziamenti alla Presidenza della Camera.

Una tale impostazione riceve fondamento teleologico nella stessa Costituzione, «la quale, — nei limiti della sua sinteticità — disciplina diffusamente con intenti garantistici la pena, e non invece la sanzione amministrativa, riconoscendo così implicitamente la maggiore gravità e afflittività della pena, e dunque anche della pena pecuniaria rispetto alla sanzione amministrativa»⁶⁸.

⁶⁸ Così ANGIONI, *op. cit.*, p. 172. Sul punto vedi, per tutti, PADOVANI, *La distribuzione di sanzioni penali e sanzioni amministrative secondo l'esperienza italiana*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 952; ID., *Tutela di beni e tutela di funzioni nella scelta fra delitto, contravvenzione e illecito amministrativo*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 670; LATANZA, *Sanzioni penali e sanzioni amministrative: criteri di scelta e canoni modali in una circolare della Presidenza del Consiglio*, in *Foro it.*, 1985, V, c. 251; PALAZZO, *I criteri di riparto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative*, in *Ind. pen.*, 1986, p. 35 ss.

In tale ottica, non si può prescindere dalla ricerca di un elemento distintivo della fattispecie più duramente sanzionata sotto il profilo di una più forte o più estesa carica di offensività, manifestata nei confronti di uno stesso bene giuridico, o di una stessa carica di offensività riferita, tuttavia, a beni giuridici di differente valore o ampiezza.

Ancora una volta, è il principio di proporzione della tutela ad imporre che il bene giuridico offeso dal reato, in relazione alle modalità della azione incriminata, sia di valore pari o proporzionato a quello colpito dalla pena.

Abbiamo già visto che tale principio risulterebbe violato laddove il legislatore sanzionasse diversamente comportamenti, astrattamente offensivi in uguale misura, di uno stesso bene giuridico. D'altra parte, onde evitare che l'estremizzazione del concetto di bene giuridico, quale unico parametro di riferimento della carica di offensività, possa condurre lo strumento penale a ripiegare in una concezione sanzionatoria, deve sempre farsi riferimento alla «modalità della condotta», dato indispensabile per una esatta e puntuale ricostruzione della fattispecie⁶⁹.

Inserita in una tale prospettiva metodologica, è opportuno esaminare la tesi su cui si fonda la teoria della equivalenza teleologica delle figure considerate: quella cioè che le fattispecie esaminate vadano a presidiare uno stesso bene giuridico, la trasparenza dei finanziamenti privati ai partiti, al fine di garantire ad uno stesso soggetto, il corpo elettorale, un medesimo diritto, la conoscenza delle fonti private di finanziamento dei partiti.

Per confutare una tale affermazione occorre, in primo luogo, osservare come l'intreccio tra la politica e le società di capitali, oltre alla trasparenza contabile, vada a violare le leggi del libero mercato: l'esperienza di Tangentopoli dimostra difatti, ove

⁶⁹ La «modalità della condotta» viene, da parte di autorevole dottrina, considerata come «il dato penalistico di maggior rilievo». Vedi, per tutti, DELITALA, *Il fatto nella Teoria generale del reato*, Padova 1930, in *Diritto penale. Raccolta degli scritti*, vol. I, Milano 1976, p. 386 ss.

ce ne fosse bisogno, che le imprese che finanziano i partiti politici partono in una posizione di privilegio rispetto a quelle che non pagano.

Allargando l'orizzonte del nostro studio ad una prospettiva logico-sistemica, si deve peraltro evidenziare che il mancato rispetto degli obblighi pubblicitari, specificati al 2° comma dell'art. 7, oltre al diritto di informazione politica del cittadino elettore, va a coinvolgere interessi di società commerciali, presentando il reato di occulto finanziamento societario notevoli punti di convergenza strutturale con i reati di cui all'art. 2623 n. 3 e 2621 n. 1 c.c.

L'art. 2623, al n. 3, punisce gli amministratori di società soggette a registrazione, che «impediscono il controllo della gestione sociale» ai soci o al collegio sindacale; a tale fattispecie, invero, deve rapportarsi la mancata deliberazione dei finanziamenti da parte dell'organo sociale competente, prevista dal 2° comma dell'art. 7 della legge 195/74, laddove tale omissione dipenda dal rifiuto degli amministratori di fornire informazioni societarie, dall'occultamento di tali informazioni all'organo assembleare⁷⁰.

L'art. 2621 del codice civile, sanziona con la reclusione da 1 a 5 anni e con la multa da lire due milioni a venti milioni, la condotta di promotori, amministratori, direttori generali, sindaci e liquidatori, i quali «nelle relazioni, nei bilanci o in altre comunicazioni sociali espongono fatti non rispondenti al vero ... sulle condizioni economiche della società o nascondono in tutto o in parte fatti concernenti le condizioni medesime».

Invero, posto che nei «fatti concernenti le condizioni economiche della società» possa rientrare l'erogazione di finanziamenti

⁷⁰ Tali comportamenti, d'altronde, esulano da un ostacolo frapposto alla mera attività di controllo, «integrando il delitto di false comunicazioni sociali che presenta un bene giuridico certamente più ampio e comunque più avanzato rispetto a quello considerato dall'art. 2623 n. 3 c.c.». Su tale punto cfr. pure MAZZACUVA, *I reati societari*, in *Trattato di Diritto Penale dell'Impresa*, diretto da A. Di Amato, Padova 1992, p. 307.

menti politici, la mancata iscrizione nel bilancio societario di tali finanziamenti integrerebbe la commissione del delitto di falso in bilancio.

Un tale rapporto di interferenza strutturale tra il 2° comma dell'art. 7 della legge 195/74 e i reati societari considerati non può non riverberarsi sull'analisi teleologica della fattispecie del finanziamento occulto⁷¹.

È necessario allora volgere la nostra attenzione sulla figura di false comunicazioni sociali, accantonando il reato di violazioni di obblighi incombenti agli amministratori sul presupposto che si deve ritenere esclusa, in base al principio di specialità in concreto o di *me bis in idem* sostanziale la possibilità di concorso formale del delitto in esame con la fattispecie prevista nell'art. 2621 n. 1 c.c.

Tra le due norme esiste, infatti, un rapporto di specialità bilaterale, per cui, se l'impedimento derivi soltanto dalla falsa od omessa comunicazione sociale sulle condizioni economiche dell'ente, deve ritenersi applicabile, considerato il maggiore carico sanzionatorio, soltanto l'art. 2621 n. 1 c.c.⁷².

⁷¹ La analogia strutturale e teleologica tra le figure del reato di finanziamento occulto di società private e delle false comunicazioni sociali è messa in evidenza pure dal Disegno di Legge n. 1133 del 1981, d'iniziativa dei senatori Stanziani Ghedini e Spadaccia, e dal suo titolo V, intitolato: «Finanziamento dei partiti e delle formazioni politiche: divieti obblighi e sanzioni», che all'art. 25 fa esplicito riferimento ai comportamenti recepiti dal testo dal 2° comma dell'art. 7, sanzionandoli: «con il doppio della pena prevista dall'art. 2621 del codice civile» e specificando che «si applica la disposizione dell'art. 2641 del codice civile». La previsione di una pena raddoppiata per le violazioni degli obblighi di cui al 2° comma dell'art. 7, rispetto alla fattispecie del 2641, deve rapportarsi alla differente estensione del bene tutelato dalle due norme più che a differenze di ordine strutturale. La fattispecie di illegale finanziamento privato ai partiti non può infatti, come vedremo, ridursi a tutelare il patrimonio sociale, il regolare funzionamento delle società commerciali o gli interessi dei soci e dei terzi (direttamente presidiati dalla norma civilistica dell'art. 2621 del codice civile), dovendosi invece la sua funzione rapportarsi al presidio di beni giuridici ben più estesi e ben più rilevanti.

⁷² Per un riepilogo dei rapporti tra le due figure cfr. MAZZACUVA, *I reati societari*, in *Trattato di Diritto Penale dell'Impresa*, cit., p. 310 ss.

Sembra, pertanto, opportuno addivenire, in modo sintetico, alla individuazione del bene giuridico presidiato dalla fattispecie di false comunicazioni sociali⁷³.

In tal senso dobbiamo rilevare come, secondo il prevalente orientamento, esso avrebbe natura plurioffensiva, dal momento che pregiudicherebbe l'interesse generale al regolare funzionamento delle società commerciali e l'ordinato sviluppo dell'economia pubblica⁷⁴, oltre all'interesse dei soci al controllo dell'at-

⁷³ Per un'analisi sui profili d'ordine generale e sugli interessi tutelati dal reato in questione cfr., fra gli altri, ZUCCALA, *Il delitto di false comunicazioni sociali*, Padova 1954, *passim*; VINCIGUERRA, *Rilevi sul concetto di false comunicazioni sociali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1967, p. 950 ss.; PEDRAZZI, *Un concetto controverso: le comunicazioni sociali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, p. 1565 ss.; BARTULLI, *Te studi sul falso in bilancio*, Milano 1980, p. 12 ss.; NUVOLONE, *Il bilancio delle società di fronte alla legge penale*, in *studi in onore di P. Onida*, Milano 1981, p. 648 ss.; MUSCO, *Bilanci «anomali» e false comunicazioni sociali: identificazione inevitabile?*, in *Giur. comm.*, 1981, II, p. 514 ss.; MANTOVANI, *Sul diritto penale dell'informazione societaria e dell'impresa*, in *Ind. pen.*, 1987, p. 14 ss.; ZUCCALA, *Le false comunicazioni sociali: problemi antichi e nuovi*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1989, p. 717 ss.; MAZZACUVA, *La tutela penale dell'informazione societaria*, in *Giur.prudenza sistematica di diritto penale*, diretta da Briccola-Zagrebelsky, Torino 1990, p. 61 ss.; ID., *Il falso in bilancio*, Padova 1996, *passim*; AZZALI, *Caratteri e problemi del delitto di false comunicazioni sociali*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1991, p. 365 ss.; CRESPI, *La comunicazione sociale con unico destinatario*, in *Studi in memoria di P. Nunolone*, II, Milano 1991, p. 497 ss.; NAPOLEONI, *Valutazioni di bilancio e false comunicazioni sociali: inammissibilità di un'indagine dopo l'attuazione della IV direttiva CEE*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 42.

⁷⁴ Il regolare funzionamento delle società commerciali e l'ordinato sviluppo dell'economia nazionale vanno ricondotti alla categoria dei cd. «beni prestazionali» cioè beni rappresentati dalle «disponibilità economico-finanziarie, senza le quali è impossibile l'assolvimento delle funzioni tipiche di uno stato sociale di diritto. ... L'oggetto della tutela appare qui essere sul piano strutturale, qualcosa di simile all'ordine pubblico ideale, più che un interesse di tipo patrimoniale economico. Al pari dell'ordine pubblico tali beni non sembra possano essere ridotti ad oggetti di tutela: in realtà essi sono *rationes* di tutela». Così MOCCIA, *Dalla tutela dei beni alla tutela di funzioni*, cit., p. 351. Sul punto cfr. pure ROMANO, *Diritto penale in materia economica, riforma del codice, abuso di finanziamenti*, in AA.VV., *Comportamenti economici e legislazione penale*, a cura di Pedrazzi e Colombo, Milano 1979, p. 189; PEDRAZZI, *Interessi economici e tutela penale*, in AA.VV., *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, a cura di Stile, Napoli 1985, p. 304; CRESPI, *La comunicazione sociale con unico destinatario*, cit., 1991, p. 497 ss.

tività degli amministratori e agli interessi patrimoniali degli stessi soci e dei terzi interessati alle vicende societarie⁷⁵.

Ad una tale soluzione, francamente dispersiva, sembra tuttavia doversi opporre che il funzionamento delle società e, in particolare modo, l'economia nazionale risultano protette solo indirettamente dalla fattispecie di false comunicazioni sociali, in quanto beni giuridici di «generalissimo» rilievo presidiati da tutte le norme incriminatrici del settore⁷⁶.

Oggetto di tutela della figura in esame può essere, invece, considerato l'interesse alla veridicità e completezza dell'informazione societaria, o più in particolare, l'interesse dei soci e dei terzi ad una «leale e fedele rappresentazione della situazione economica dell'azienda»⁷⁷.

In questo modo resta comunque affermata, in via generale, la natura collettiva del bene giuridico protetto, che non può invero ritenersi patrimonio esclusivo dei soci e del collegio sindacale, ma, nello stesso tempo, si riduce ragionevolmente l'ambito di operatività del reato di false comunicazioni sociali.

Così inteso l'interesse tutelato dalla fattispecie di cui all'art. 2621 c.c., possiamo definitivamente trasporre sul piano teleologico la già accennata interferenza strutturale del reato in questione con la figura di cui all'art. 7 della legge 195/74.

⁷⁵ Orientamento condiviso dalla giurisprudenza: vedi da ultimo Trib. Milano, 28 aprile 1994, Cusani, in *Foro it.*, 1995, II, c. 24 ss. nota di F. Amato. Per un quadro generale dei vari orientamenti giurisprudenziali cfr. MAZZACOVA, *I reati societari*, in *Trattato di Diritto Penale dell'Impresa*, cit., p. 40 ss. Per una panoramica sulle distinte posizioni assunte dalla stessa dottrina pluralistica cfr. FOFFANI, in *Commentario al codice civile* diretto da Cendon, sub art. 2621, Utet, Torino 1991.

⁷⁶ Così E. GALLO, *Forma dei reati e funzione del danno in talune norme penali societarie*, in *Ind. pen.*, 1971, p. 391. Per approfondire le cd. teorie moniste cfr., fra gli altri, MUSCO, *Bilanci «anonali» e false comunicazioni sociali: identificazione invariabile?*, cit., p. 499 ss.; MAZZACOVA, *False comunicazioni sociali e bene giuridico protetto*, in *Foro it.*, 1984, II, c. 304 ss.; DI RANNO, *Unità del bene giuridico e dolo di frode nel reato di false comunicazioni sociali*, in *Cass. pen.*, 1992, p. 446 ss.

⁷⁷ Così E. GALLO, *Forma dei reati e funzione del danno in talune norme penali societarie*, cit., p. 391.

Sebbene infatti il 2° comma dell'art. 7 potrà tutelare, solo eventualmente, e sempre in via indiretta e mediata, la trasparenza della gestione sociale, è innegabile che il legislatore ha strutturato la fattispecie di finanziamento occulto in modo da estendere la sua operatività all'ambito economico-societario, non limitandosi a garantire, come nell'art. 4 della legge 659/81, un mero diritto di conoscenza e di informazione del corpo elettorale rispetto ai flussi finanziari diretti ai partiti.

È questa una conclusione di fondamentale importanza, in quanto permette di colorare di nuove, rilevanti sfumature l'interesse della trasparenza delle contribuzioni, che abbiamo già visto essere tutelato dalla fattispecie di finanziamento societario occulto.

L'ampia estensione della tutela apprestata al generico bene «trasparenza» dalla fattispecie può, del resto, essere facilmente ed esattamente percepita non appena la nostra analisi cerchi sostegno nella legge costituzionale; ciò dal momento che, proprio nella prospettiva costituzionale, «l'individuazione degli oggetti tutelati dalla legge ordinaria riceve funzione dommatica», poiché solo in tale ambito è possibile ricavare i criteri generali atti a individuare i singoli oggetti tutelabili⁷⁸.

⁷⁸ Nella prospettiva individualitativa del bene giuridico, l'approccio costituzionale «presenta una virtù essenziale: ... batte la strada della funzione critica, ma resta nel contempo sul terreno del diritto positivo e dunque vincolante». Così ANGRONI, *op. cit.*, p. 153. In relazione alla centrale questione del rapporto tra oggetto della tutela penale e Costituzione vedi, per tutti, AMELUNG, *Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft*, Berlin 1972, p. 330 ss.; HASSEMER, *Theorie und Soziallogie des Verbrechens*, Francoforte 1973, p. 130 ss.; ID., *Il bene giuridico nel rapporto di tensione tra costituzione e diritto naturale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984, p. 110 ss.; LAMPE, *Rechtsgut, kulturel Wert und individuelles Bedürfnis*, in *Festschrift für H. Weigel*, Berlin-New York 1974, p. 162 ss.; BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Noviss. dig. it.*, XIX, Torino 1974, p. 14 ss.; PANDACA, *Il «bene giuridico» come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 42 ss.; PALAZZO, *Valori costituzionali e diritto penale*, in AAAVV, *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*, a cura di A. Pizzorusso - V. Varano, I, Milano 1985, p. 603 ss.; ID., *Principi costituzionali, beni giuridici e scelte di criminalizzazione*, cit., p. 374 ss.; ANGRONI, *Beni*

Assunto allora il terreno costituzionale a piattaforma d'indagine, si rileva anzitutto come la fattispecie di finanziamento societario riverberi la sua azione protettiva su categorie di beni che, nel sistema costituzionale, risultano compresi in zone topograficamente distinte, riferendosi ad interessi presidiati nel titolo III («rapporti economici») e nel titolo successivo («rapporti politici»), della parte prima.

Il reato in questione va, infatti, ad incriminare comportamenti lesivi dei valori espressi nell'art. 41, oltre che nell'art. 49, della Costituzione: il principio per cui «l'iniziativa economica privata è libera» (art. 41, 1° comma, Cost.) e quello secondo cui essa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale», (art. 41, 2° comma, Cost.)⁷⁹.

La scelta di una tutela congiunta, anziché isolata, dei due principi costituzionali è, d'altronde, funzionale ad una più completa ed efficace protezione del valore giuridico della trasparenza e limpidezza dei flussi finanziari posti in essere da società commerciali a vantaggio di associazioni politiche, cioè alla *ratio* alla base della fattispecie criminosa.

5. — Diversa è, invece, l'estensione garantita allo stesso bene giuridico dalla fattispecie di omessa dichiarazione alla Presidenza della Camera dei finanziamenti leciti.

costituzionali e criteri orientativi sull'area dell'illecito penale, in Bene giuridico e riforma della parte speciale, cit., p. 57 ss.

⁷⁹ L'«utilità sociale» di cui parla il legislatore costituzionale è certamente intesa come funzionale ad una piena tutela dei diritti dei lavoratori, ma può allargarsi sino a ricomprendere i diritti della collettività. D'altronde, l'occlusamento di informazioni societarie è «in contrasto con l'utilità sociale» intesa anche nella prima accezione rigoristica; i lavoratori e le organizzazioni sindacali rientrano, infatti, nel novero dei terzi interessati alla veridicità e completezza dell'informazione societaria. Sul punto cfr. GALGANO, *Informazione societaria e programmazione economica*, in AA.VV., *L'informazione societaria*, II, Milano 1982, p. 863; GUERRINI, *La tutela penale del diritto di informazione sindacale*, in Riv. giur. lav., 1983, IV, p. 655; PEDRAZZI, *Profili penali dell'informazione societaria*, in *L'informazione societaria*, 1982, II, p. 1133; *Id.*, *Profili problematici del diritto penale dell'impresa*, in Riv. trim. dir. pen. ec., 1988, p. 126

In tale ambito, invero, il comportamento incriminato risulta offensivo di una trasparenza funzionale, unicamente, a garantire il diritto del cittadino d'informare il proprio voto ad una conoscenza politica piena e consapevole del partito politico, estesa anche alle relative fonti di finanziamento.

Il legislatore, infatti, nella composizione testuale dell'art. 4 della legge 659/81, non ha in alcun modo manifestato l'intenzione di prendere in considerazione aspetti o interessi economici legati all'erogazione del finanziamento; inequivocabile è, in tal senso, l'elezione, quale destinatario delle dichiarazioni e titolare del controllo relativo, della Presidenza della Camera dei deputati, vale a dire un organismo caratterizzato da una connotazione eminentemente politico-istituzionale.

Di contro, la fattispecie del 2° comma dell'art. 7 *cit.* si pone in funzione di una maggiore estensione dei controlli, poiché le condizioni di liceità di finanziamento ivi previste (deliberazione della contribuzione ed iscrizione a bilancio), rientrano in quei fatti inerenti all'amministrazione della società, che attingono al diligente adempimento dei doveri degli amministratori, di cui all'art. 2392 c.c., e dei sindaci, di cui all'art. 2407 c.c.

Il rispetto di tali condizioni è, tra l'altro, autonomamente garantito da una serie di norme del codice civile che attribuiscono all'autorità giudiziaria⁸⁰ e agli aventi diritto poteri di controllo e di azione⁸¹.

⁸⁰ In chiave esemplificativa ricordiamo l'azione sociale di responsabilità contro gli amministratori (art. 2393 c.c.), l'azione dei creditori sociali contro gli amministratori (art. 2394 c.c.), l'azione individuale del socio e del terzo (art. 2395 c.c.), l'azione di responsabilità contro i sindaci (art. 2407), la denuncia al collegio sindacale (art. 2408 c.c.), la denuncia al tribunale (art. 2409), il potere di controllo individuale del socio (art. 2489 c.c.). In particolare, il potere di denuncia di una minoranza qualificata e del Pubblico Ministero, ai sensi dell'art. 2409 c.c., può esercitarsi qualora il mancato rispetto delle condizioni di liceità del finanziamento integri una violazione di obblighi di amministratori e sindaci particolarmente grave e, tuttavia, le irregolarità non trovino una qualche repressione da parte della maggioranza dei soci.

⁸¹ Dal fatto che il potere di denuncia è stato attribuito al pubblico ministero, oltre che ad una minoranza qualificata di soci, si è dedotto che l'art. 2409 c.c., as-

Si comprende allora, che il valore della «trasparenza» sia tutelato, dal 2° comma dell'art. 7 della legge 195/74, in un'accezione particolarmente ampia: estesa cioè ai rapporti politici, ed in particolare alla garanzia di un'informazione strumentale alla correttezza delle relazioni tra partiti politici, ed ai rapporti economici, rafforzando e specificando il principio di chiarezza e completezza delle comunicazioni interne ed esterne alla società commerciale.

Possiamo, invece, individuare il dato peculiare della fattispecie di omessa dichiarazione delle contribuzioni alla Presidenza della Camera in una forma alternativa di tutela preventiva del valore trasparenza, che si manifesta nel comando di dichiarare contribuzioni private lecitamente erogate ai partiti, e dunque in una funzione ampliativa e diversificativa dell'ambito soggettivo di applicazione delle norme recepite dal comma 2° dell'art. 7.

A questo ultimo proposito, deve anticiparsi che, come si vedrà più approfonditamente in seguito, tutti i soggetti erogatori, qualificabili «privati» e non compresi dal disposto normativo del 2° comma dell'art. 7, trovano collocazione nell'art. 4 della legge 659/1981.

Può allora definirsi di rilievo alternativo-residuale l'ambito soggettivo di applicazione della norma rispetto all'illegale finanziamento pubblico dei partiti politici, previsto dal 1° comma dell'art. 7, ed al finanziamento occulto societario dei partiti politici, di cui al 2° comma dello stesso articolo.

Le considerazioni svolte circa la ricostruzione del bene giuridico oggetto di tutela degli illeciti in esame, si ripercuotono anche sul piano della configurazione della condotta incriminata nel reato di finanziamento occulto societario: posto infatti che, come si è già detto, il legislatore ha inteso caratterizzare la tipicità del fatto previsto dal 2° comma dell'art. 7 della legge

195/74, sotto il profilo di una attitudine ad offendere, contestualmente, gli interessi politici ed economici delineati sopra, è chiaro che l'illecito si configurerà quale reato plurioffensivo.

Tali conclusioni non sono, evidentemente, da estendersi alla fattispecie di omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera, la cui condotta tipica va a pregiudicare solo un interesse politico-informativo del cittadino.

Differenti saranno, dunque, pure i soggetti passivi dei due reati, dal momento che il comportamento tipizzato dal reato di finanziamento occulto societario, oltre a ledere quella fascia indeterminata di soggetti astrattamente titolari del diritto di informazione politica, coinvolti anche dalla violazione della norma del 3° comma dell'art. 4 della legge 659/81, potrà eventualmente ripercuotersi sull'interesse alla corretta informazione, o sull'interesse patrimoniale, dei soci e dei terzi coinvolti nelle vicende societarie, nonché sull'interesse delle aziende concorrenti al rispetto delle leggi di libera competitività del mercato.

soggetta l'amministrazione della società ad un controllo da parte dell'autorità giudiziaria a tutela di un pubblico interesse. In senso contrario Ferrè, *Diritto Commerciale*, Torino 1989, p. 426 ss.

CAPITOLO TERZO
I SOGGETTI RESPONSABILI
ELLE CONDOTTE SANZIONATE

SOMMARIO: 1. I soggetti destinatari del divieto di erogazione dei finanziamenti di cui all'art. 7, 1° comma, L. 195/74. — 1.1. I diversi regimi di responsabilità penale commessi all'esercizio dell'impresa pubblica. — 2. I «soggetti erogatori» nelle fattispecie di illecito finanziamento occulto. — 2.1. I «soggetti erogatori» nell'omessa o non veritiera dichiarazione di finanziamento individuale: criteri distintivi. — 2.2. I «soggetti erogatori» della fattispecie di omessa o non veritiera dichiarazione di contributi di provenienza estera. — 3. I soggetti destinatari del divieto di ricevere i finanziamenti. — 3.1. I finanziamenti erogati o ricevuti per interposta persona: la estensione della responsabilità. — 4. La fattispecie oggettivo-materiale dell'illecito finanziamento pubblico. — 4.1. La fattispecie soggettiva. — 4.2. Momento consumativo della condotta e tentativo. — 5. La fattispecie oggettivo materiale dell'illecito finanziamento societario occulto. — 5.1. Le condizioni di punibilità del finanziamento societario: la delibera dell'organo sociale e l'iscrizione a bilancio. — 5.2. Fattispecie soggettiva, momento consumativo e tentativo dell'illecito finanziamento societario occulto. — 6. Le condotte di omessa o non veritiera dichiarazione di finanziamento individuale: la dichiarazione congiunta. — 6.1. La depenalizzazione della fattispecie di cui all'art. 4 L. 659/1981 e l'autonomia delle figure d'illecito finanziamento ai partiti.

1. — Dopo avere evidenziato la differente composizione teologica delle norme considerate e la funzione di spartiacque che, tra le diverse figure d'illecito finanziamento, è assolta dalla qualificazione giuridica del soggetto erogatore, pare opportuno, prima di analizzare la componente oggettivo-materiale delle varie fattispecie, individuare l'ambito dei soggetti responsabili.

Sul punto si è già avuto modo di rilevare che il primo comma dell'art. 7 della legge 195 del 1974, presenta un ventaglio di potenziali soggetti attivi del reato tanto accuratamente determinato, sia dal lato del soggetto che «corrisponde» sia dal lato del

soggetto che «recepisce», da non lasciare incertezze circa la tassatività della elencazione dei possibili trasgressori del divieto.

Relativamente ai soggetti erogatori, come già si è detto, il divieto di finanziamento pubblico si caratterizza per il riferimento esclusivo alla responsabilità penale di persone giuridiche pubbliche o a partecipazione pubblica: «organi della pubblica amministrazione, enti pubblici, società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime»¹.

Riferendosi agli «organi della pubblica amministrazione», la norma vuole indicare quella porzione di enti pubblici competenti a porre in essere la «funzione amministrativa»². L'ambito di applicazione della fattispecie, tuttavia, risentendo dell'elasticità

¹ Nel 1° comma, la norma differisce in tre punti rispetto alla proposta Piccolini: la espressione «da parte di organi della Pubblica Amministrazione», l'inserimento della proposizione incidentale «ferma restando la loro natura privatistica», la definizione di «articolazioni politico-amministrative».

La prima modifica si limitava ad aggiungere il sostantivo «organi», specificando e limitando la portata della originaria dizione «da parte della P.A.», presente nella proposta di legge. Per quanto riguarda la seconda modifica il relatore On. Galloni, nella seduta del 9 aprile 1974, puntualizzò che l'emendamento è di carattere meramente formale e tende a salvaguardare la natura giuridica delle società per azioni, per il dubbio sorto in conseguenza del fatto che, nel caso di una partecipazione statale a dette società in misura superiore al 20%, queste società potrebbero — a torto — «non più essere considerate società private». Sul terzo emendamento che sostituisce «aggruppamenti interni di partito, organizzazioni di partito» con l'espressione «loro articolazioni politico-amministrative» lo stesso On. Galloni affermò: «La Commissione ha ritenuto di dovere modificare tale formulazione essendo evidente che sono solamente le articolazioni previste negli statuti dei partiti (movimenti, federazioni e correnti espressamente riconosciute) ad assumere un rilievo ed un significato ai fini dell'applicazione di questa legge». Cfr. *Atti Parlamentari dell'Assemblea, Camera dei Deputati, VI legislatura*, p. 14212. L'affermazione del relatore Galloni assume un certo rilievo: l'aver limitato la operatività del divieto esplicitamente alle articolazioni previste negli statuti dei partiti significa volere circoscrivere l'ambito di applicazione soggettivo della norma penale. Vedremo, comunque, che tale aspetto sarà corretto dalla successiva legislazione.

² Al riguardo cfr. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, p. 366.

cità del concetto di pubblica amministrazione e della forza assorbente che esso esercita rispetto ad altre funzioni pubbliche, non risulta agevolmente delimitabile.

L'area riconducibile alla p.a. infatti, oltre alla singola amministrazione pubblica, ricomprende gli enti pubblici economici, la funzione amministrativa di un determinato settore del potere legislativo e giudiziario³ ed una molteplicità di soggetti pubblici (di diritto pubblico) in vario modo raccordati con l'amministrazione statale (soggetti aventi la titolarità di pubblici poteri che rilevano quale diretta espressione della pubblica amministrazione).

Deve peraltro dirsi che, all'epoca della redazione della legge 195/74, tale fenomeno estensivo della pubblica amministrazione nella sfera pubblica, andava di pari passo con la crescente presenza dello Stato nei settori tradizionalmente di dominio dei privati, e dunque con la circostanza che una serie di attività private erano di fatto attratte nell'orbita pubblicistica.

Al modello classico di p.a. si andava, infatti, proprio in quel periodo, progressivamente affiancando il modello dell'«azienda di stato», nel suo vario atteggiarsi: enti di pubblica amministrazione con responsabilità di settore, enti che producevano beni o servizi economici utilizzando in tutto o in parte procedure amministrative, enti tenuti ad operare con la capacità di diritto privato che gestivano imprese in regime di diritto comune, società strutturate secondo istituti di diritto privato⁴.

Si comprende dunque come, all'epoca, sarebbe risultato del tutto improprio parlare di un'unica pubblica amministrazione,

³ Così RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 19. Sul punto vedi pure GALATERA, *Crisi del diritto e Pubblica Amministrazione*, in *Studi in memoria di Zamboni*, I, 1965, p. 461 ss.; TAGLIARINI, *Il concetto di Pubblica amministrazione nel codice penale*, cit., p. 25 ss.

⁴ Cfr. SEVERINO DI BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la p. a.*, cit., p. 272 ss.; GIANNINI, *Sulla utilizzazione di modelli differenziati nella organizzazione pubblica*, cit., p. 8 ss.

dovendosi invece fare riferimento ad una *pluralità* di amministrazioni pubbliche⁵.

La prevalente dottrina penalistica, del resto, iniziava proprio allora, unanimemente alla giurisprudenza, ad adottare quel concetto *dilatato* e *omnicomprensivo* della pubblica amministrazione che, distaccandosi dalle acquisizioni della scienza giurispubblicistica, avrebbe dato luogo ad una vera e propria «crisi d'identità» del ruolo dell'amministrazione pubblica all'interno del sistema penale⁶.

È, dunque, pienamente comprensibile che la nozione di pubblica amministrazione utilizzata dalla norma sull'illicito finanziamento, iscrivendosi in questo contesto storico, si richiami alla p.a. quale entità comprensiva dell'intero apparato statale, con la sola esclusione degli enti pubblici, a cui il 1° comma del Part. 7 della legge 195/74 fa successivo riferimento⁷.

Di quest'ultima categoria, la norma, invero, si serve per indicare tutti gli organismi giuridicamente distinti dall'amministrazione centrale, aventi una propria personalità giuridica e destinata a svolgere compiti che, di volta in volta, li pongono in una posizione di cooperazione con l'ente originario pubblico⁸.

L'esplicito riferimento normativo agli enti pubblici trae, del

⁵ «Il sistema della pubblica amministrazione ha, nel nostro tempo, struttura pluralistica; e si tratta di un pluralismo di vasta dimensione e varia configurazione e articolazione. Le diverse figure in cui esso si manifesta corrispondono, grosso modo, a tre fenomeni fondamentali: quello del decentramento autarchico, quello del policentrismo autarchico, quello del pluralismo autonomistico. ... Si tratta di diverse formule, attraverso le quali l'ordinamento realizza, in aggiunta e a fianco dello Stato-amministrazione, una pluralità di centri di potere amministrativo, caratterizzati da una propria soggettività e da un regime giuridico non coincidente con quello dei soggetti di diritto comune (e cioè di diritto civile)». Così SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 189 ss.

⁶ Cf. BACHELET, *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione*, cit., p. 6; RAMPRONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 47 ss.

⁷ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 64.

⁸ Così SEVERINO DI BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, cit., p. 308.

resto, una precisa giustificazione dalla considerazione secondo cui non solo la p.a. in senso stretto, ma anche gli altri organi titolari di funzioni statali, disponendo di somme di denaro e di beni per l'espletamento dei propri compiti, possono trovare il modo di destinarli direttamente o indirettamente ad un partito politico.

Sarebbe stato, pertanto, del tutto illogico, specie se si tiene conto della *ratio legis* e dell'oggetto di tutela della norma considerata⁹, escludere tali organi dall'ambito di applicazione del divieto in questione.

Se, dunque, appare condivisibile la scelta legislativa di richiamare la categoria dell'ente pubblico nell'ambito dei soggetti cui è fatto divieto di finanziare i partiti risulta, tuttavia, difficoltosa l'individuazione in concreto di tali enti, dedotta dal loro carattere pubblicistico.

La molteplicità e la diversificazione delle aree di interessi nelle quali lo Stato è, nel nostro paese, intervenuto e l'adozione di moduli d'intervento eterogenei, rendono infatti improduttiva ogni indagine che, per ricavare il carattere pubblico di un ente, parta dai suoi scopi istituzionali.

Al riguardo, basta considerare che il pubblico interesse può ravvisarsi nei servizi pubblici, nelle attività che danno luogo ad un servizio di pubblica necessità ma anche nelle attività private, poste in essere da soggetti privati, che siano soggette a regolamentazione pubblicistica nell'ambito di un ordinamento settoriale e nelle attività che fanno capo ad imprese private che per la loro posizione dominante costituiscono centri autonomi di potere, oggetto di specifica regolamentazione nazionale¹⁰.

Nell'incerta ed imprecisa differenziazione dei contenuti, assume, pertanto, peso decisivo l'aspetto formale, vale a dire il re-

⁹ Sul punto cfr. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 64 ss.

¹⁰ Sul punto vedi CASTELLANA, *Profili di soggettività penale degli interventi pubblici nell'economia*, Padova 1989, p. 139 ss.; PEDARZZI, *Problemi e prospettive del diritto penale dell'impresa pubblica*, cit., p. 350.

gime giuridico che il diritto positivo riserva ai singoli organismi: più precisamente, occorre determinare se l'ordinamento attribuisca a questi ultimi una posizione giuridica particolare, differenziata da quella propria dei soggetti di diritto comune (e cioè dei soggetti privati), o meglio, se l'ente stesso sia assoggettato ad un regime giuridico che gli conferisca (sia pure per una parte ristretta della sua attività) poteri e prerogative di diritto pubblico¹¹.

Non possono dunque ritenersi enti pubblici, perché soggette ad un regime giuridico privatistico, le società per azioni con partecipazione di capitale pubblico: la norma sull'illecito finanziamento pubblico ha, pertanto, dovuto richiamare tali società, in modo autonomo.

1.1. — Il 1° comma dell'art. 7 della legge 195/74, nel determinare la sfera dei «pubblici finanziatori», ha dunque fatto per sé su una normativa ad ampio spettro, in grado di ricomprendere tutte le possibili forme d'intervento dello Stato e degli enti pubblici nella realtà economica privata.

Analizzando in una tale prospettiva la suddetta fattispecie, appare decisivo stabilire la qualifica, privatistica o pubblicistica, dei soggetti preposti all'esercizio dell'impresa pubblica: da ciò deriva, infatti, l'assoggettamento di questi ultimi alle norme penali applicabili all'impresa privata, ovvero alla più rigida tutela penale della pubblica amministrazione.

¹¹ Deve, del resto, ricordarsi come già la distinzione delle attività interne allo Stato, secondo la dimostrazione di Kelsen, non si operava attraverso le finalità perseguite ma secondo le forme adottate e l'efficacia dei provvedimenti presi. In dottrina, peraltro, l'adozione del criterio formale è pacifica: cfr. al riguardo, CASCIO, *Il «nuovo volto» del diritto privato*, in *Rev. dir. civ.*, 1964, II, p. 76 ss.; SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 193; ROMANO, *Latinità privata degli enti pubblici. Problemi generali. La capacità giuridica privata*, Milano 1979, p. 12 ss.; CONTI, *Operatori di banca e responsabilità per i delitti contro la pubblica amministrazione*, in *La responsabilità penale degli operatori bancari*, a cura di M. Romano, Bologna, p. 183 ss.; CRESPI, *Diritto penale giurisprudenziale: l'attività bancaria come pubblico servizio*, in *Banche e banchieri*, 1982, p. 130 ss.; SEVERINO DI BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, cit., p. 55 ss.

Tali qualifiche soggettive possono essere ricavate in base alle forme, fondamentalmente riconducibili a tre ipotesi, in cui si manifesta l'intervento statale nella produzione di beni e servizi.

La prima opzione si concretizza quando l'impresa è direttamente gestita da un ente pubblico di natura politico-territoriale quale lo Stato, le regioni, le provincie, ed i comuni: è il caso di quelle attività pubbliche esercitate generalmente da aziende autonome, comunemente denominate imprese-organo, quali, ad esempio, le aziende municipali per la somministrazione di acqua o di gas.

La seconda ipotesi si verifica allorché l'impresa è gestita da un ente pubblico appositamente costruito e munito di propria distinta personalità ed individualità giuridica: rientrano in questa categoria i cd. enti pubblici economici.

La terza ipotesi si realizza, infine, nel caso di gestione della impresa da parte di società, di regola per azioni, a pubblica partecipazione¹².

L'attività posta in essere dalle imprese organo ha natura accessoria a quella istituzionale, il soggetto che la esercita mantiene, pertanto, la propria qualificazione originaria, con conseguente attribuzione della qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, in relazione al disposto degli artt. 357 e 358 c.p.: questa categoria di azienda pubblica rientra dunque, integralmente, nella disciplina penale della pubblica amministrazione.

Più difficilmente inquadrabile è il regime di responsabilità riferibile agli enti pubblici economici: essi infatti, pur essendo a tutti gli effetti espressione dell'impresa pubblica, conservano una struttura ed una sfera di azioni tipicamente privatistica. Estendere a coloro che operano in questo tipo di enti la responsabilità penale dei delitti contro la pubblica amministrazione significherebbe, pertanto, non tener conto del fatto che tali atti-

¹² Sul punto vedi A. DI AMARO, *Diritto penale dell'impresa*, cit., p. 92 ss.

vità sono considerate e disciplinate come private da tutti gli altri rami del diritto.

Va, di contro, osservato che l'incerto inquadramento di alcuni enti pubblici economici a struttura associativa può dare luogo a conseguenze applicative paradossali: se infatti, per quanto detto in precedenza, potrebbero, da un lato, non essere applicabili le norme penali che si riferiscono ai soggetti esercenti funzioni o servizi pubblici, d'altra parte, laddove a tali enti si neghi il carattere di società, potrebbero ritenersi inapplicabili pure le norme sui reati societari.

Di qui la pressante esigenza di una precisa presa di posizione legislativa in materia che, impedendo il cristallizzarsi di un tale rischioso pendolarismo, determini preventivamente, in base a rigidi criteri normativi, il carattere pubblicistico della struttura o la natura privata dell'attività¹³.

Lo stesso ordine di problemi si pone relativamente al trattamento penale delle società a partecipazione pubblica: se, infatti, per esse è ancora più marcata la natura di strumento negoziale di diritto privato, l'ingombrante presenza della pubblica amministrazione determina, ciò nondimeno, significative modifiche nell'ordinamento sociale.

Il sistema dell'azionariato pubblico dà, infatti, luogo ad una struttura «intermedia», rappresentata, per un verso, da società per azioni operanti secondo la normativa di riferimento fissata dal codice civile e, d'altro canto, da enti aventi come compito istituzionale quello di assumere partecipazioni al capitale sociale e di mediare tra gli interessi pubblici ad una gestione controllata dell'impresa e gli interessi privati ad una utilizzazione produttiva delle strutture societarie.

In tale «funzione di mediazione» deve, peraltro, ravvisarsi la caratteristica saliente del sistema delle partecipazioni statali: nella stessa formula della società a partecipazione pubblica è dun-

¹³ Così A. DI AMATO, *Diritto penale dell'impresa*, cit., p. 93 ss. In argomento vedi pure PEDRAZZI, *La disciplina penale dell'impresa pubblica nell'ordinamento italiano*, in *Mon. trib.*, 1966, p. 904 ss.

que conaturata una natura ambivalente che riunisce in sé le composite caratteristiche «di un'opzione statale per il modello d'intervento privatistico e di un filtraggio degli interessi pubblici attraverso gli enti di gestione»¹⁴.

Di fronte alla strutturale ambiguità di questa categoria societaria, il nodo che a noi interessa sciogliere è quello relativo alla qualifica da attribuire al rappresentante dell'ente pubblico nel consiglio di amministrazione: al riguardo, ci si deve chiedere se ad esso vada o meno riferita la posizione di pubblico ufficiale.

Ad una tale domanda sembrerebbe doversi rispondere in senso affermativo, in base al rilievo che chi opera per conto di un ente pubblico esercita pur sempre una pubblica funzione, in quanto esprime la volontà dell'ente che rappresenta, anche quando agisce con gli strumenti tipici del diritto privato¹⁵. In tale direzione, pare del resto muoversi la norma dell'art. 2458 c.c. che, riconoscendo, allo Stato e agli enti pubblici che partecipano ad una società per azioni, la facoltà di farsi rappresentare da «uno o più amministratori o sindaci», sottratti peraltro al potere di revoca dell'assemblea perché revocabili «soltanto dagli enti che li hanno nominati», sembra voler garantire l'ingresso dell'interesse pubblico nelle società a partecipazione pubblica¹⁶.

In tal senso, la disposizione lascia propendere per l'ipotesi che la partecipazione pubblica alle società commerciali determini significative deviazioni dalla normale disciplina del rapporto di amministrazione.

La stessa norma si preoccupa, tuttavia, di aggiustare il tiro

¹⁴ Questi ultimi, d'altra parte, «pur essendo destinatari delle direttive statali di politica e programmazione economica, possono renderle operanti esclusivamente avvalendosi dei poteri loro derivanti dalla partecipazione azionaria, in una situazione di *par condicio* rispetto a qualunque altro socio». Sul punto vedi SEVERINO DI BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, cit., p. 364 ss.

¹⁵ Cfr. A. DI AMATO, *Diritto penale dell'impresa*, cit., p. 94.

¹⁶ Così SEVERINO DI BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.*, cit., p. 373. Sul punto cfr. OTTAVIANO, *Sull'impiego a fini pubblici della società per azioni*, in *Riv. soc.*, 1960, p. 1050 ss.; ROVERSI MONACO, *Revoca e responsabilità dell'amministratore nominato dallo stato*, in *Riv. dir. civ.*, 1968, I, p. 263 ss.

puntualizzando, al 3° comma, che i suddetti rappresentanti pubblici «hanno i diritti e gli obblighi dei membri nominati dall'assemblea». Una simile affermazione, parificando esplicitamente la posizione giuridica degli amministratori di nomina assembleare a quella rivestita dagli amministratori nominati dallo Stato o dagli enti di gestione, porta, di contro, ad escludere che le situazioni soggettive, facenti capo ai rappresentanti dello Stato o degli enti pubblici, possano rilevare come poteri pubblici o comunque come poteri connotati diversamente rispetto a quelli ordinari¹⁷.

Ci troviamo, pertanto, di fronte ad un soggetto che, non essendo destinatario di una direttiva pubblica specifica, non è comunque in grado di far valere, mediante poteri pubblici, gli interessi di cui lo Stato è portatore, potendo al più cercare di mediarne l'attuazione, attraverso gli strumenti societari comuni¹⁸.

L'amministratore designato dallo Stato mantiene pertanto con la società un rapporto del tutto autonomo, rispetto a quello intercorrente con l'ente pubblico: in tal senso, può dirsi che la partecipazione pubblica non incide sul compito dell'amministratore che resta riferito alla cura degli interessi societari.

Quest'ultimo non esplica, pertanto, nella sua veste, compiti riferibili all'ente pubblico che lo ha designato, ma deve indirizzare l'attività sociale in modo da realizzare il massimo profitto, anche se ciò possa porsi in contrasto con l'ente pubblico; al contrario, l'introduzione nell'organismo societario di un interesse pubblico in conflitto con quello sociale, determina una situazione di conflitto d'interessi sanzionata *ex art.* 2631 c.c.

¹⁷ Così SEVERINO DI BENEDETTO, *op. ult. cit.*, p. 373; PEDRAZZI, *Problemi e prospettive del diritto penale dell'impresa pubblica*, cit., p. 377. *Contra* OTTAVIANO, *Sull'impiego a fini pubblici della società per azioni*, cit., p. 1050 ss.; ROVERESI MONACO, *Revoca e responsabilità dell'amministratore nominato dallo Stato*, in *Riv. dir. civ.*, cit., p. 263 ss.

¹⁸ Autorevole dottrina rileva come, in una tale ottica, gli articoli citati non consentano al soggetto pubblico di indirizzare l'impresa a fini di interesse pubblico, tutte le volte in cui tale interessa diverga dall'interesse sociale. Così SEVERINO DI BENEDETTO, *op. ult. cit.*, p. 373.

Queste considerazioni, invero, non possono non portare ad escludere che gli amministratori nominati dallo Stato o dall'ente di gestione rivestano la qualità di esercenti una pubblica funzione o un pubblico servizio¹⁹.

Ciò nonostante, l'inserimento delle società con partecipazione di capitale pubblico e delle società controllate da queste ultime nel novero dei soggetti (pubblici) destinatari del divieto di erogazione di finanziamento ai pariti si giustifica, come già detto, quale criterio di chiusura della norma in questione.

Il divieto infatti, pur incidendo in questo caso, non sul complesso normativo e funzionale della pubblica amministrazione ma su soggetti e società, formalmente, sottoposti alla normale regolamentazione di diritto comune, si fa comunque portavoce dell'interesse pubblico alla trasparenza della situazione patrimoniale e finanziaria di imprese al cui capitale partecipa lo Stato.

Non bisogna infatti dimenticare che, sebbene l'amministratore di società a partecipazione pubblica è un soggetto privato, il socio resta pur sempre un soggetto pubblico, sottoposto integralmente allo statuto penale della pubblica amministrazione²⁰.

Ciò perché, se nelle società private *tout court* il socio non soggiace ad alcun vincolo nel perseguimento dei propri interessi, che è libero di individuare secondo criteri di mera convenienza, nelle società a partecipazione pubblica il socio pubblico è soggetto a vincoli «pubblicitici» penalmente rilevanti²¹.

¹⁹ I soggetti che hanno il compito, nell'ambito delle società a partecipazione pubblica, di farsi portavoce «delle direttive dell'azionista pubblico — gli amministratori e i sindaci nominati da quest'ultimo ai sensi degli artt. 2458 e 2459 c.c. — non possono penalmente equipararsi ai pubblici funzionari, in quanto le loro mansioni non solo si innestano in un contesto privatistico, ma si svolgono anche attraverso i consueti canali del diritto societario». Così PEDRAZZI, *Problemi e prospettive del diritto penale dell'impresa pubblica*, cit., p. 377. Concorde A. DI AMARTO, *op. ult. cit.*, p. 94.

²⁰ Statuto che, qualora ricorrano i requisiti di cui all'art. 110 c.p., sarà penalmente applicabile; a titolo di concorso, anche agli amministratori. Sul punto A. DI AMARTO, *op. ult. cit.*, p. 95.

²¹ Vedi A. DI AMARTO, *op. ult. cit.*, p. 95 s.

È dunque possibile attribuire, in relazione all'attività in concreto svolta, una qualifica anche formalmente pubblicitica alla società a partecipazione pubblica: in tal caso, deve però precisarsi che il regime pubblicitico regolerà soltanto l'espletamento della pubblica funzione o del pubblico servizio.

Così, ad esempio, una società privata concessionaria di un pubblico servizio di trasporti, sarà soggetta al regime privatistico per quanto attiene alla redazione dei bilanci, agli acquisti etc., mentre sarà soggetta al regime pubblicitico per quanto attiene allo svolgimento del servizio di trasporto.²²

Una tale situazione non si riverbera, come già detto, sul regime di responsabilità degli amministratori dal momento che i riformati artt. 357 e 358 c.p. fondano le qualifiche pubblicitiche che esclusivamente in base ai poteri esercitati dall'agente, respingendo ogni parametro ulteriore legato alla natura ed alla disciplina pubblicitica dell'ente di appartenenza.²³

Anche da questa angolazione emerge dunque, con uguale chiarezza, il motivo che ha condotto il legislatore ad estendere il divieto di finanziamento pubblico a soggetti che pubblici non sono: evitare ogni forma di devoluzione di danaro pubblico ai singoli movimenti politici (oltre, evidentemente, alla quota legittima di finanziamento pubblico).

Prima di concludere sul punto, è importante considerare che, l'espressa previsione di «società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20%» vale ad escludere dall'area coperta dal divieto, a meno che non si voglia disattendere il principio di necessaria tassatività della fattispecie penale. Le società con partecipazione di capitale pubblico del 20% o inferiore al 20%²⁴, ciò significa che la norma in questione adotta un criterio

²² L'esempio è di A. DI AMARO, *op. cit.*, p. 96.

²³ Sul punto vedi, per tutti, SEMINARA, *Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di Crespi, Stella, Zuccherà, cit., p. 791 ss.

²⁴ Sul punto vedi SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 66; IACOVITELLO, *Un delitto-simbolo: il finanziamento illecito ai partiti politici*, cit., p. 1624.

che prescinde dal dato di una partecipazione pubblica prevalente o di comando.

È infatti chiaro che, in ragione di un azionariato frammentario, si può ben avere il controllo societario con una partecipazione inferiore al 20% mentre, di contro, una partecipazione superiore non garantisce tale posizione. L'atto costitutivo di società per azioni potrebbe peraltro, ai sensi dell'art. 2458 c.c., riservare allo Stato o agli enti pubblici, anche qualora avessero una trascurabile partecipazione societaria, la facoltà di nominare gli amministratori: anche in questo caso si verificherebbe un'ipotesi di controllo societario pubblico del tutto slegato dai parametri adottati dalla norma in questione.

La costruzione della fattispecie dell'illecito finanziamento pubblico rende dunque possibile che il divieto valga per una società non controllata dall'azionista pubblico e, viceversa, non operi rispetto ad una società controllata dal medesimo.

Questa considerazione porta anche quella parte della dottrina che, relativamente al bene giuridico tutelato dalla norma, aveva raggiunto conclusioni opposte alle nostre a dubitare, in relazione a tali società, della congruità dell'interesse individuato: si ammette infatti che, una simile costruzione della fattispecie, indica la volontà legislativa di proteggere, al di là di una certa misura e proporzione, il danaro pubblico.²⁵

La particolare strutturazione della fattispecie avvalorata, dunque, le nostre considerazioni, rendendo chiara la volontà legislativa di tutelare, attraverso il divieto di finanziamento pubblico, l'integrità del patrimonio pubblico.

La responsabilità penale derivante dalla violazione della norma di cui al primo comma dell'art. 7 della legge 195/74 incombe evidentemente sulle persone fisiche che hanno il potere di erogare i contributi in nome e per conto, rispettivamente, della p.a., degli enti pubblici e delle società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% o controllate da queste ulti-

²⁵ Così ORPO, *op. cit.*, p. 578. Sul punto vedi pure SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 66.

me: deve, pertanto, convenirsi che «i contributi corrisposti da soggetti interni all'ente, la cui attività tuttavia non sia imputabile allo stesso, potranno essere perseguiti penalmente ad altro titolo ma non possono realizzare il reato in esame»²⁶.

2. — Per quanto concerne l'individuazione dei soggetti erogatori di finanziamenti, destinatari degli obblighi previsti dal 2° comma dell'art. 7 della legge 2 maggio 1974 n. 195 e dal 3° e 5° comma dell'art. 4 della legge 659/81, è necessario rilevare, preliminarmente, che l'area dei soggetti responsabili non si ricava agevolmente dai testi normativi.

La disposizione del 2° comma dell'art. 7 legge 195/74 si limita, infatti, ad operare al riguardo un generico riferimento alle «società non comprese tra quelle previste nel 1° comma». Questo richiamo, in via residuale, ai soggetti pubblici indicati nella prima parte della norma, non vale, peraltro, ad ampliare la portata del divieto del secondo comma a qualsivoglia ente societario privato: tale estensione resta, infatti, preclusa dalla particolare condizione di liceità dei finanziamenti societari privati, connessa a specifiche forme di pubblicità, cioè all'obbligo di iscrivere i finanziamenti distratti ai partiti nel bilancio societario.

Parte della dottrina, ritenendo che il predetto obbligo pubblicitario sia da rapportare alla *ratio legis* di manifestare pubblicamente i finanziamenti societari privati, afferma che la norma intende riferirsi soltanto alle società tenute per legge a rendere pubblico il bilancio²⁷: la contabilità societaria, in altri termini,

²⁶ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 66.

²⁷ Questa posizione è assunta da SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 75 ss. Una tale visione si ricollega idealmente a quell'orientamento dottrinale che, tra i requisiti intrinseci delle «comunicazioni sociali» penalmente rilevanti ex art. 2621 c.c., pone come elemento fondamentale, accanto alla ufficialità e alla inerenza all'oggetto sociale, «la direzionalità pubblica della comunicazione». Questo requisito viene desunto — oltre che dalla contrapposizione della fattispecie di cui all'art. 2621 c.c. «con la figura criminosa prevista dall'art. 640 c.p. (costituendo l'art. 2621 c.c. una sorta di «truffa collettiva»)» — anche dalla considerazione che la gran parte

per rispondere alle condizioni richieste dal 2° comma dell'art. 7, dovrebbe assolvere non ad una mera funzione conoscitiva interna, ma esteriorizzarsi poiché proprio nella esteriorizzazione si troverebbe quel presupposto necessario all'attuazione di un controllo pubblico sulla veridicità e sulla completezza della informazione e altresì un controllo dell'opinione pubblica²⁸.

Il divieto di cui al 2° comma dell'art. 7 non sarebbe pertanto riferibile alle società che non hanno l'obbligo di rendere in alcun modo pubblico il bilancio, dunque a tutte le società organizzate su base personale le quali, pur dovendo tenere un libro inventario, in cui è contenuto anche il bilancio, non sono tenute ad alcuna forma di pubblicità dello stesso: si tratta infatti di una tenuta della contabilità con valenza principalmente interna all'esercizio societario, e rapportata ai terzi solo in presenza di particolari vicende.

Dunque, per tali società, non si comprenderebbe «a che scopo e per quale ragione» considerare lecita la contribuzione iscritta in bilancio, ed illecita, nella prospettiva della legge sul finanziamento pubblico dei partiti, la contribuzione non iscritta: entrambe infatti resterebbero completamente riservate ed in nulla potrebbero differenziarsi rispetto alla *ratio legis* ed all'oggetto di tutela della trasparenza delle contribuzioni politiche.

Tale dottrina ritiene, pertanto, che solo le società organizzate su base capitalistica sarebbero da ricomprendere tra i destinatari della norma considerata, in quanto soggette non solo all'obbligo di redigere il bilancio di esercizio ma anche a quello di depositare il quadro contabile presso il registro delle imprese e di

delle comunicazioni societarie previste dalla legge risultano soggette all'obbligo di iscrizione in pubblici registri. Da ciò si deduce che solo le false informazioni relative alle società che siano ... almeno conoscibili al pubblico possono integrare il reato» in questione. Sul punto e per un riepilogo delle varie teorie al riguardo vedi MAZZACURVA, *I reati societari*, cit., p. 55. Per approfondire cfr. MORSELLI, *Il reato di false comunicazioni sociali*, Napoli 1974, *passim*.

²⁸ Sul punto vedi FERRI, *Diritto Commerciale*, cit., p. 429.

pubblicare lo stesso sul Bollettino Ufficiale delle società per azioni e responsabilità limitata (B.U.S.A.R.L.)²⁹.

Una tale impostazione, sebbene ingegnosa, non può essere condivisa perché, nel tentativo di interpretare lo spirito della norma attraverso la ricostruzione della sua *ratio legis*, sembra dimenticame il tenore letterale: la fattispecie in questione infatti, ponendo l'obbligo della «regolare iscrizione in bilancio», non fa alcun riferimento, come avrebbe potuto qualora l'avesse ritenuto necessario, alla pubblicità legale del documento contabile.

È dunque reso chiaro dalle parole adoperate dal legislatore che, per l'applicabilità della norma, è sufficiente la presenza, nella società, di un bilancio e di un conto profitti e perdite, a prescindere dal regime della sua pubblicizzazione³⁰.

Esso, infatti, sembra fare implicito riferimento ad una specifica organizzazione giuridica della società che, riflettendosi nella previsione e nella regolamentazione statutaria di organi deliberativi, esecutivi e di controllo, è propria delle società organizzate su base capitalistica.

Soltanto le società di capitali, infatti, quali persone giuridiche, hanno una definita struttura interna, composta da un com-

²⁹ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 75.

³⁰ Al riguardo, la giurisprudenza della Cassazione ha preso una posizione ben precisa, affermando: «La disciplina di cui all'art. 7 comma 2, L. 2 maggio 1974, n. 195, in tema di finanziamenti societari ai partiti, riguarda le società commerciali, escluse solo quelle di cui al comma 1 per le quali sussiste un divieto assoluto di siffatte erogazioni. Quanto sopra si ricava dal testo legislativo che al citato comma 2 ...; a ciò aggiungasi la considerazione che sono state, in materia, sanzionate trasgressioni di precetti posti a tutela della trasparenza — in particolare quello relativo all'iscrizione in bilancio — che ben possono verificarsi con riguardo ad ogni tipo delle suddette società commerciali». Affermando un siffatto principio, la Suprema Corte ha ritenuto configurabile il reato di finanziamento societario occulto con riguardo ad una erogazione proveniente da una società in accomandita semplice: è stato infatti ritenuto che tale società è senz'altro tenuta, in base al combinato disposto degli artt. 2315, 2302, in relazione agli artt. 2214 e 2217 comma 2, alla relazione di bilanci di esercizio: Cass., sez. VI, Ud. 27 marzo 1996 (dep. 4 giugno 1996), in *Cass. pen.*, 1997, p. 1883 n. 1135. La massima in questione cita, peraltro, in motivazione la sentenza della sez. VI, 17 ottobre 1994, Armani, in *Giur. it.*, 1995, II, c. 480, con nota di MAZZOCCO.

plesso di organi con una sfera di competenze determinata e specifiche funzioni in ordine all'esplicazione dell'attività sociale: così l'assemblea risulta l'organo deliberativo, gli amministratori l'organo esecutivo, il collegio sindacale l'organo di controllo.

Sarebbe, viceversa, improprio parlare di «organo sociale competente» con riferimento alle società di persona: ciò, dal momento che l'organizzazione delle società di persone, risultando dalla libera determinazione dei soci, non è determinata né negli organi, né nelle competenze.

Se, dunque, anche in tale contesto esiste un principio di organizzazione, esso, lungi dal rispondere agli schemi logici e strutturali delle persone giuridiche, si conforma, caso per caso, sulle mutevoli esigenze pratiche dei soci.

Giungiamo dunque, attraversando strade diverse, alle medesime conclusioni della dottrina prima avversata: coerentemente alla *ratio* di tutela, l'ambito di applicazione del 2° comma dell'art. 7 della legge 195/74 è limitato alle società a base capitalistica, sono invece sottratte a tale regolamentazione le società di persona e gli imprenditori individuali³¹.

2.1. — Risulta, ora, opportuno esaminare più analiticamente la disposizione recepita dal 3° comma dell'art. 4 della legge 659: «nel caso di erogazione di finanziamenti o contributi ai soggetti indicati dall'art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e nel 1° comma del presente articolo, ... il soggetto che li eroga ed il soggetto che li riceve sono tenuti a farne dichiarazione ...».

Analizzando il suddetto dato testuale, emerge che il legislatore si è preoccupato di definire, in modo accurato, la sfera del soggetto ricevente: al riguardo ha fatto esplicito riferimento ai «soggetti indicati dall'art. 7 della legge 2 maggio 1974 n. 195, e nel primo comma del presente articolo».

³¹ Sul punto concordano SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 76; IACOVIELLO, *Un delitto simbolo: il finanziamento illecito ai partiti politici*, cit., p. 1624 ss.

Di contro, la norma, usando la generica espressione «nel caso di erogazione di finanziamenti...», non ha inteso riportarsi al disposto dell'art. 7 L. 195/74 per delimitare l'ambito del «soggetto erogatore».

Una tale difformità nella tecnica normativa adoperata per la determinazione dei soggetti destinatari degli obblighi di cui al 3° e 5° comma dell'art. 4, può significare soltanto che il legislatore abbia voluto operare una distinzione tra i soggetti riceventi il contributo (la cui individuazione è rimandata alla tassativa elencazione dell'art. 7 della legge 195/74, così come ampliata dal 1° comma dell'art. 4 della legge 1981 n. 659), ed i soggetti erogatori, lasciati indeterminati attraverso la omissione di ogni riferimento a tale disposto.

Se allora la legge del '74, nonostante le lacune e le disfunzioni manifestate, riusciva comunque a determinare i termini d'imputazione del divieto, cioè a tipizzare esattamente la sfera degli «erogatori» e «beneficiari» di finanziamenti penalmente responsabili, la successiva legge del 1981 produceva una norma carente sotto il profilo della tassatività, per la mancata determinazione del soggetto «che eroga».

Né tale caduta, in termini di determinatezza della fattispecie, può essere compensata dal fatto che l'art. 4 della legge 1981 n. 659 si preoccupava di ampliare e di precisare la sfera dei soggetti destinatari del divieto in quanto riscossori dei contributi (membri del Parlamento nazionale ed europeo, presidenti, segretari politici ed amministrativi nazionali, regionali ecc.).

Tale opera di specificazione del termine d'imputazione del divieto infatti, limitata ad uno solo dei due necessari soggetti attivi dell'illecito finanziamento, se, da un lato, conduce evidentemente la norma ad una migliore incidenza sul versante dei collettori di finanziamenti, d'altra parte, mette a nudo con maggiore evidenza l'incompletezza descrittiva presente dal lato degli erogatori, lasciati del tutto indeterminati.

Il legislatore ha dunque recepito, soltanto a metà, le irrinunciabili istanze di precisione e di determinatezza della norma penale, mantenendo nella definizione del «soggetto che corrispon-

de», una pericolosa zona franca, facile preda d'interpretazioni giurisprudenziali estensive della sfera di «chi dà»³².

Dobbiamo ritenere dunque, seguendo l'orientamento giurisprudenziale maggioritario, che la generica dizione «soggetti erogatori» sia indice rappresentativo della volontà del legislatore di slegare da ogni aggancio ai termini di riferimento del divieto della legge 195/74, l'ambito applicativo-soggettivo della fattispecie dell'art. 4 della legge 659/81: ciò porta a ritenere che quest'ultima norma sia riferibile ad un ampio novero di soggetti giuridici erogatori di finanziamenti ai partiti, caratterizzati da una qualificazione giuridica residuale rispetto a quella recepita dai divieti dell'art. 7 della legge 195/74.

In altre parole, tutte le entità non richiamate specificamente nel 1° e 2° comma dell'art. 7 come «soggetti che corrispondono», e dunque non punibili con le pene ivi previste, debbono necessariamente confluire nella normativa dell'art. 4 della legge dell'81 attraverso l'inserimento nella locuzione «il soggetto che li eroga».

Tale impostazione è attendibile anche perché, posto che i «soggetti beneficiari» dei finanziamenti ai sensi dell'art. 4 della legge 659 siano gli stessi dell'art. 7 della legge 195, se il riferimento normativo all'art. 7 persistesse anche riguardo ai «soggetti erogatori» non si comprenderebbe davvero la funzione dell'art. 4, che andrebbe a sanzionare, peraltro in termini differenti, la stessa fattispecie oggettivo-materiale dei reati di finanziamento pubblico ed occulto finanziamento privato ai partiti³³.

Questo rilievo risulta di primaria importanza in quanto consente, valorizzando un'interpretazione congiunta del dato testua-

³² Al riguardo va ricordato che l'art. 4 della legge 659/81, sebbene successivamente depenalizzato, era, al momento della redazione, norma penale: la tecnica di costruzione della fattispecie avrebbe dunque dovuto uniformarsi ai relativi principi ordinamentali.

³³ Una tale indebita contaminazione normativa, portata alle sue estreme conseguenze, condurrebbe a ritenere lecito, ai sensi dell'art. 4 della legge 659/81, il comportamento di «corrispondere e ricevere finanziamenti» posto in essere dagli stessi soggetti di cui al 1° comma dell'art. 7 della legge 195.

le del 2° comma dell'art. 7 della legge 1974 n. 195 e del 3° comma dell'art. 4 della legge 1981 n. 659, di allargare la portata soggettiva dell'obbligo di dichiarazione alla Presidenza della Camera, dal lato dell'erogatore, anche a quelle società private, che non rientrano nella previsione normativa del 2° comma dell'art. 7.

Possiamo allora ritenere essere obbligati alla dichiarazione congiunta di cui all'art. 4, in quanto rientranti nella nozione di «soggetto che eroga» di cui al 3° comma, quei soggetti, che abbiano erogato un contributo superiore ai 5 milioni e che siano giuridicamente qualificabili persone fisiche, imprenditori, associazioni non riconosciute, fondazioni e società a base personalistica.

Seguendo questa impostazione, del resto, la fattispecie del 3° comma dell'art. 4, impositiva di una dichiarazione delle contribuzioni erogate alla Presidenza della Camera, acquista una sua ragione d'essere, ponendosi, come già si è detto, quale forma alternativa di tutela preventiva del valore trasparenza con una sua specifica area di azione. Più precisamente, essa si pone come fattispecie ampliativa della sfera dei soggetti responsabili ai sensi del comma 2 dell'art. 7 L. 195/74, pure distinguendosi da essa per la diversa risposta sanzionatoria, dal momento che tutti i soggetti erogatori, qualificabili «privati» e non compresi dal disposto normativo del 2° comma dell'art. 7, troveranno automatica collocazione nell'art. 4 della legge 659/1981³⁴.

Non può essere allora seguito, o almeno deve ritenersi impreciso, quell'orientamento giurisprudenziale che afferma che «soggetto attivo» della omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera, quale erogatore dei fondi, può essere «chiunque»³⁵.

2.2. — Riferendoci ai soggetti attivi presi in considerazione dalla norma del 4° comma, tesa alla regolamentazione dei con-

tributi esteri, dobbiamo anzitutto chiarire il significato da attribuire alla locuzione «contributi e finanziamenti di provenienza estera».

Pur vertendo l'obbligo di dichiarazione e la relativa responsabilità soltanto sul «soggetto che percepisce» tali contributi, è indubbio che i problemi interpretativi riguardano innanzitutto i parametri attraverso cui classificare come estero il «soggetto erogatore»: al riguardo, vi è la possibilità di scegliere tra un criterio di tipo oggettivistico ed uno di tipo soggettivistico.

L'adozione del primo orientamento porterebbe a ritenere che la norma abbia inteso considerare «estero» qualsiasi finanziamento materialmente proveniente da un territorio straniero, a prescindere dall'effettiva nazionalità (italiana o straniera) dell'erogatore; propendendo per il secondo, al contrario, la connotazione della contribuzione deriverebbe proprio dalla nazionalità (non italiana) del soggetto erogatore.

Il sintetico disposto della norma lascerebbe propendere per una nozione estensiva di contributo estero, basata cioè sulla mera provenienza spaziale dello stesso, e dunque riferita a qualsiasi finanziamento materialmente proveniente da uno stato estero.

«Estero», seguendo una tale impostazione, sarebbe il finanziamento accreditato da banche straniere ma anche quello proveniente da filiali estere di banche italiane, quello effettuato da società estere ma pure quello erogato da società italiane attraverso la sede straniera.

Una interpretazione siffatta è, tuttavia, insoddisfacente, dal momento che aprirebbe larghissimi varchi di elusione alla normativa.

Incentrando l'operatività delle più tenui sanzioni amministrative sulla circostanza meramente formale della provenienza spaziale della stessa, piuttosto che sul dato sostanziale della titolarità della erogazione, si andrebbe, peraltro, a rendere sostanzialmente inefficace la complessiva normativa sul finanziamento illecito: ai soggetti elencati nell'art. 7 della legge 195/74 sarebbe, infatti, sufficiente, per eludere i divieti e le sanzioni penali previ-

³⁴ Vedi sul punto Cass., sez. VI, 13 gennaio 1994, in *Gius. pen.*, 1994, II, p. 674.

³⁵ Vedi Tribunale di Milano, sent. 8 febbraio 93, imp. Armani.

ste nello stesso articolo, erogare finanziamenti attraverso banche o società estere di comodo³⁶.

Rispinta allora la teoria che imperniava la qualifica di «straniero» sul luogo di provenienza dell'oggetto dell'erogazione, non resta che accogliere quella che rapporta una tale connotazione direttamente alla nazionalità del soggetto dell'erogazione: l'erogatore potrà quindi essere definito straniero soltanto qualora sia Stato straniero, ente pubblico straniero, persona fisica apolide o cittadino straniero.

Problemi sorgono rispetto al regime cui sono sottoposte le società estere: a tal proposito, bisogna operare una distinzione tra società costituite all'estero con sede nel territorio dello stato, art. 2505 c.c., società costituite nel territorio dello stato con attività all'estero, regolate dall'art. 2509 c.c., società estere con sede secondaria nel territorio dello Stato, di cui all'art. 2506 c.c. e società estere di tipo diverso da quelle nazionali, previste nell'art. 2507 c.c.

Solo quest'ultimo esercizio sociale può qualificarsi «estero» dal momento che la sua regolamentazione è prevalentemente sottratta alle disposizioni di legge italiana.

Le restanti società risultano invece parificate al tipo corrispondente di società italiane, poiché soggette a tutte «le disposizioni di legge italiana»: potranno, dunque, a seconda che si tratti di società di capitali o di persone, confluire rispettivamente nel-

³⁶ Si pensi all'apertura di conti correnti di corrispondenza tra banche estere e persone giuridiche italiane o alla costituzioni di convenzioni di corrispondenza tra banche straniere e banche italiane collegate a società pubbliche o a società private.

Deve, tuttavia, precisarsi che non potrebbero eludersi le sanzioni ed i divieti di cui all'art. 7 L. 195/74 attraverso la costituzione e la gestione, da parte delle persone giuridiche ivi elencate, di società semplici, associazioni o imprese fittizie, destinate esclusivamente all'approvvigionamento delle casse dei partiti. Il 1° e il 2° comma dell'art. 7, L. 195/74, infatti prevedono, vietando i finanziamenti «in ogni modo e sotto qualsiasi forma erogati, anche indirettamente», a sanzionare anche queste ipotesi.

l'ambito del 2° comma dell'art. 7 della legge 195 o nel 3° comma dell'art. 4 della legge 659/81.

A parte queste ipotesi specifiche, è comunque adottabile come criterio generale quello di considerare «estero» il finanziamento proveniente da società che mantiene all'estero «la sede dell'amministrazione e l'oggetto principale dell'impresa»³⁸.

3. — Dopo aver definito l'operatività delle norma considerata in relazione alla qualifica normativa del soggetto erogatore, è opportuno esaminare la sfera del soggetto destinatario del contributo.

Se i soggetti erogatori di finanziamenti vengono determinati in modo differente rispettivamente nel primo e nel secondo comma dell'art. 7 della legge 195/74 e nell'art. 4 della legge 659/81, assolutamente analoga risulta, nelle norme menzionate, la qualificazione del soggetto destinatario dei finanziamenti.

Dal combinato disposto dell'art. 7 della legge 195/74, dell'art. 4 della legge 659/81 e dell'art. 3 della legge 22/82 si evince infatti che destinatari degli obblighi di dichiarazione alla Presidenza della Camera, come dei divieti di cui all'art. 7, sono «i partiti, le loro articolazioni politico-organizzative e i gruppi parlamentari» relativi (1° comma dell'art. 7 della legge 195/74) i membri del Parlamento nazionale, i membri italiani del Parlamento europeo, i consiglieri regionali, provinciali e comunali, i candidati alle predette cariche, i raggruppamenti interni dei partiti politici, coloro che rivestono cariche di presidenza di segreteria, di presidenza, di direzione politica e amministrativa a livello regionale, provinciale e comunale» (1° comma dell'art. 4 della legge 659/81), nonché coloro che rivestono le predette cariche a livello nazionale (art. 3 della legge 22/82).

Ora è bene notare, preliminarmente, che tutti i soggetti menzionati sono accorpati da un dato comune: il rivestire (o

³⁷ Sul punto vedi IACOVIELLO, *op. cit.*, p. 1625 ss.

³⁸ Cfr. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 84, nota 6.

l'essere candidati a rivestire), cariche interne o comunque attigue all'organizzazione politica o partitica³⁹.

Ad una tale scelta legislativa, si è giunti dopo aver modificato l'originario dato testuale dell'art. 7 della legge 195 (integrato ed ampliato solo nel 1981 con la legge 659), laddove ad essere vietato era solo il finanziamento indirizzato ai «partiti, loro articolazioni politico-amministrative e gruppi parlamentari», senza alcun esplicito riferimento alle persone fisiche che quei partiti impersonavano e rappresentavano.

In tal modo, invece, il legislatore evitava di determinare i soggetti cui era effettivamente riconducibile una responsabilità per la ricezione del finanziamento, rendendo, paradossalmente, il partito politico, cioè un'entità astratta ed indeterminata, piuttosto che l'uomo politico, unico destinatario dei divieti di cui alla legge 195/74.

Va, peraltro, sottolineato che nel dibattito parlamentare, sorto nell'ambito dei lavori preparatori della legge 195/1974, solo una sparuta minoranza aveva sostenuto che il divieto di accettare finanziamenti, così come correlato alle espressioni «sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo» (1° comma art. 7), «sotto qualsiasi forma diretta e indiretta» (2° comma art. 7) ed unito alla generica definizione «articolazioni politico-amministrative», dovesse *de plano* estendersi ai singoli parlamentari ed alle correnti, non previste negli statuti dei partiti⁴⁰.

³⁹ Vedi Opro, *op. cit.*, p. 577.

⁴⁰ Per articolazioni politico-amministrative s'intendono «sia le strutture organizzative variamente denominate (sezioni, federazioni, cellule ecc.) previste negli statuti dei partiti, sia le organizzazioni collaterali costituite considerando partecolari fini (assistenza, stampa di partito, ecc.) o determinate categorie di persone (associazioni giovanili, associazioni femminili), purché tra le stesse organizzazioni ed il partito esista un raccordo istituzionale che consenta di considerarle diretta promanazione del partito. Nel concetto di articolazione politico amministrativa non rientrano dunque» neppure «le correnti interne non previste dallo statuto, che si possono formare per aggregare intorno a programmi, idee, interessi» solo «una parte del partito». Esse dunque proprio per la loro limitatezza strutturale «non possono essere considerate strutture politico-amministrative dell'intero par-

La maggioranza prospettava invece «la necessità di specificare ed ampliare l'ambito dei soggetti cui era fatto divieto di ricevere finanziamenti»⁴¹ per superare l'evidente contrasto presente in una norma che, regolando adeguatamente il lato di «chi dà» il finanziamento, presentava una completa indeterminazione sul lato di «chi riceve», «quasi che i pericoli si cogliessero più dal primo che dal secondo punto di vista»⁴².

Il Senato, tuttavia, appovererà soltanto sette anni dopo, precisamente l'11 marzo 1981, l'art. 7 del disegno di legge che prevede, doverosamente, l'estensione dei divieti previsti dalla legge 195/1974 «ai raggruppamenti interni dei partiti politici nonché a coloro che rivestono cariche nei partiti politici» oltre che «ai membri del Parlamento, ai Consiglieri regionali, provinciali e comunali ed ai candidati alle predette cariche».

Anche in quella sede, tuttavia, non si riusciva a superare del tutto l'impasse dell'indeterminatezza: ratificando l'ampliamento deciso dal Senato, la Camera dovette così specificare la locuzione, fortemente generica, «coloro che rivestono cariche nei partiti politici» sostituendola con «coloro che rivestono cariche di presidenza, di segreteria, e di direzione politica o amministrativa a livello regionale, provinciale e comunale nei partiti politici»⁴³. Il legislatore, tuttavia, anche in seguito continuava a non dare buona prova di sé: nell'indirizzare il divieto a coloro che rivestono le suddette cariche a livello regionale, provinciale e comunale ometteva, ironia della sorte, di fare riferimento al gradino più alto.

I segretari, i presidenti, i titolari di direzione politica *a livello nazionale* restavano così, incredibilmente, fuori dal novero dei

titolo». Ecco dunque la necessità, per ricomprendere le correnti interne dei partiti, di affermarlo esplicitamente. Così Spagnolo, *op. cit.*, p. 58. Vedi al riguardo pure Lozzi, *op. cit.*, p. 356 ss.; Radola, voce *Partiti politici*, cit., p. 66 ss.; Rescigno, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello stato*, cit., p. 1405 ss.

⁴¹ Vedi al riguardo Spagnolo, *op. cit.*, p. 27.

⁴² Così Opro, *op. cit.*, p. 577.

⁴³ Cfr. Spagnolo, *op. cit.*, p. 27.

oggetti responsabili a titolo d'illecito finanziamento pubblico: questa la formula che troverà spazio nell'art. 4 della legge 18 novembre 1981 n. 659.

Se a riparare una tale imperdonabile omissione interveniva un'altra legge (quella datata 27 gennaio 1982), la volontà di non intraccare i più alti livelli governativi non è mai stata smentita, essendo anzi ribadita dalle norme susseguenti: ecco che, tuttora, restano esclusi dall'ampio e particolareggiato novero di soggetti attivi del reato in questione, quali beneficiari di finanziamenti, gli incaricati dei più prestigiosi ruoli politico-istituzionali dello Stato, Ministri, Sottosegretari, Presidenti delle Camere.

Deve, d'altra parte, ritenersi che questa scelta mantenga una qualche coerenza con la *ratio* della norma: come abbiamo già detto, i destinatari del divieto di ricezione del finanziamento sono caratterizzati dal rivestire cariche interne o comunque attigue all'organizzazione politica o partitica.

La responsabilità per i reati relativi si rapporta pertanto all'uomo politico solo in quanto detentore di una posizione di appartenenza, di attiguità, diciamo pure di lottizzazione rispetto al partito: è ad una tale situazione che il legislatore ha fatto riferimento come fondamentale ed irrinunciabile presupposto dei divieti e delle limitazioni al finanziamento politico.

In sintesi, si è voluta operare una distinzione tra funzioni di rilievo eminentemente istituzionale, connesse generalmente ad attività governative, e funzioni politiche direttamente riportabili all'alveo della organizzazione partitica. Coloro che ricoprono il primo tipo di funzioni risulteranno incriminabili per illecito finanziamento non in quanto Ministri, Sottosegretari o Presidenti di Camere, ma soltanto in quanto parlamentari, italiani o europei, oppure dirigenti dei relativi partiti.

Coloro che ricoprono il secondo tipo di funzioni sono, invece, espressamente menzionati tra i soggetti attivi del reato di illecito finanziamento e tra gli obbligati alla dichiarazione alla Presidenza della Camera.

Il silenzio normativo in relazione alla responsabilità dei primi soggetti non può, peraltro, essere colmato dall'interprete se

non determinando un'indebita dilatazione del precetto penale che condurrebbe ad un'inammissibile analogia *in malam partem* che, attraverso il superamento del principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, andrebbe a violare lo stesso principio di legalità.

Abbiamo, del resto, già sottolineato come il possesso, da parte dei soggetti attivi, delle specifiche qualità richieste dalle norme in questione assume il ruolo di elemento costitutivo del reato d'illegale finanziamento: in questi illeciti dunque «la posizione soggettiva fonda la legittimazione al reato», nel senso che solo i soggetti preventivamente indicati dal Legislatore sono in grado di produrre quel grado di disvalore idoneo a giustificare la sanzione penale⁴⁴.

Rivestendo, peraltro, l'illecito finanziamento i caratteri del reato proprio necessariamente plurisoggettivo, il legislatore esprime, nel momento stesso in cui non nomina determinate categorie di soggetti, la precisa scelta di esentarli da pena⁴⁵: lo specifico richiamo alle qualificazioni del soggetto che corrisponde e

⁴⁴ Così CARNELUTTI, *Teoria generale del reato*, Padova 1933, pp. 117 ss., 135 ss. Con l'espressione «legittimo» presa in prestito dal diritto processuale civile, Carnelutti intende «conforme ai requisiti posti dalla legge», dunque la locuzione «legittimità» viene in qualche modo adoperata per indicare «tipicità». L'Autore distingue così, all'interno dei reati propri tra «legittimazione» e «pseudolegittimazione» al reato. Si avrebbe «pseudolegittimazione» allorché il soggetto attivo costituisce un vero e proprio elemento formale della fattispecie, mentre la «legittimazione» implicherebbe che «le condizioni personali, pur essendo separabili dalla forma del reato (nel senso che l'azione può essere compiuta, sotto l'aspetto naturalistico, anche da chi non è titolare della condizione soggettiva), diventano, per scelta normativa, elemento costitutivo della stessa. Sul punto VENAARO, voce *Reato proprio*, cit., p. 338 ss.

⁴⁵ Al contrario avrebbe potuto adoperare l'omnicomprensivo «*chinqué*» par-tecipa ad un finanziamento è punito», dal lato del soggetto che dà, e la medesima locuzione rispetto al soggetto che riceve. Al riguardo vedi SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 71. Sotto il profilo della tecnica normativa del reato proprio vedi, per tutti FRAN-DACA-MUSCO, *Diritto Penale, Parte Generale*, Bologna 1993, p. 356 ss.; MANTOVANI, *Diritto Penale, Parte Generale*, Padova 1994, p. 524 s.; FIORE, *Diritto Penale, Parte Generale*, II, Torino 1995, p. 128.

del soggetto che accetta il finanziamento è in grado di fugare ogni dubbio al riguardo ⁴⁶.

3.1. — Prima di concludere la trattazione dei termini d'imputazione degli illeciti considerati, dobbiamo brevemente considerare il problema dell'eventuale estensione dell'ambito dei soggetti responsabili, dunque le problematiche connesse ai finanziamenti cd. indiretti, cioè le contribuzioni erogate per interposta persona ⁴⁷.

Il primo comma dell'art. 7 della legge 195/74, invero, adoperando un'espressione di portata particolarmente ampia, vietando i contributi «sotto qualsiasi forma ed in qualsiasi modo erogati»; il secondo comma dello stesso articolo, con la locuzione «finanziamenti o contributi sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta», fa esplicito riferimento ai finanziamenti indiretti.

Lo stesso esplicito riferimento ai finanziamenti erogati «indirettamente» lo si ritrova nel disposto dell'art. 4 della legge 659/1981, come modificato dall'art. 3 della legge 27 gennaio 1982 n. 22.

Non può dunque dubitarsi che il legislatore abbia allargato l'ambito delle responsabilità connesse alle fattispecie in questione, sanzionando espressamente, oltre alla posizione dell'effettivo erogatore/percipiente del finanziamento, anche le contribuzioni che utilizzano l'interposizione di un'altra persona, non qualificata.

Deve, d'altra parte, rimarcarsi che anche qualora le norme nulla avessero disposto sul punto, la dilatazione della responsabilità a ricomprendere soggetti non qualificati, che tuttavia ab-

⁴⁶ Questa è evidentemente la ratio sottesa alla scelta del legislatore di comminare i fatti di illegale finanziamento come reati propri. Così, esplicitamente, TAORMINA, *Finanziamento illecito dei partiti*, cit., p. 353 ss.; concorde SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 63 ss.

⁴⁷ Il problema dei finanziamenti indiretti comprende peraltro anche quello dei contributi «mascherati sotto un diverso nomen juris». Sul punto vedi SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 49 ss. Per la giurisprudenza, cfr. Cass., sez. VI, 1° febbraio 1994, imp. Greganti, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 881.

biano recato un contributo morale o materiale alla realizzazione del fatto, non avrebbe trovato ostacoli.

Il problema dell'atipicità del contributo del soggetto *extraneus* nell'ambito di un reato proprio, può essere infatti agevolmente superato attraverso il riferimento alla fattispecie plurisoggettiva eventuale che, prescindendo dalla previa identificazione dell'autore del reato, attribuisce rilevanza penale alle condotte (esterne) che concorrono alla commissione di un reato realizzabile solo da un soggetto qualificato ⁴⁸.

4. — Le condotte di «corrispondere e di ricevere finanziamenti o contributi», sanzionate dal 3° comma dell'art. 7 della legge 195, si caratterizzano, sotto il profilo strutturale, per un rapporto di connessione osmotica che dà al fatto tipico una configurazione ontologicamente unitaria.

Il rispetto del principio di determinatezza della fattispecie penale induce, infatti, ad attribuire valore tassativo all'espressione normativa «chiunque corrisponde o riceve», laddove l'uso congiunto delle locuzioni verbali «corrispondere-ricevere» indica, indubbiamente, che il legislatore non ha ritenuto sufficiente a perfezionare il reato l'una all'infuori dell'altra.

Il riferimento a modelli speculari di descrizione dell'azione del tipo dare-ricevere, promettere-accettare, vale pertanto ad inquadrare la figura nell'ambito dei reati a concorso necessario: la tecnica incriminatrice adoperata infatti, sfumando gli autonomi contorni di tipicità della singola condotta e smarrendone il di-

⁴⁸ Un altro ordine di problemi nasce dal fatto che le figure in questione, come vedremo più approfonditamente nel paragrafo seguente, sono strutturate come illeciti necessariamente plurisoggettivi. Parte della dottrina e della giurisprudenza hanno negato che, stante la particolare natura della fattispecie plurisoggettiva necessaria, siano ad essa estensibili le norme sul concorso eventuale. Per una sintesi della questione vedi, per tutti, GRISPIGNI, *Il reato plurisoggettivo*, cit., p. 404 ss. Per la giurisprudenza vedi Cass. 24 febbraio 1967, in *Giust. pen.*, 1967, II, p. 207 ss.; Cass. 11 giugno 1976, *ivi*, 1976, II, p. 609 ss. *Conti MONTANARA*, voce *Reato plurisoggettivo*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, 1987, p. 868 ss. ZANOTTI, voce *Reato plurisoggettivo*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XI, 1996, p. 332 ss.

svalore autonomo, trasferisce fondamento e significato della risposta penale in uno spazio nuovo, comune ed indifferenziato caratterizzato dall'incontro delle due condotte⁴⁹.

Il dettato della norma sull'illecito finanziamento pubblico autorizza, peraltro, a ritenere che il legislatore abbia inteso subordinare la punibilità del finanziamento soltanto al verificarsi di una relazione simmetrica e biunivoca tra le condotte di erogazione e di ricezione dello stesso.

Tale relazione determina un processo di progressiva omogeneizzazione di condotte all'inizio eterogenee: le azioni imputabili all'erogatore e al percipiente, partendo da punti divergenti, si muovono espressamente l'una verso l'altra sino ad incontrarsi nella produzione dell'evento ed a dare luogo ad un medesimo risultato lesivo.

La condotta del «soggetto erogatore», del resto, assume connotati di lesività rispetto ai beni tutelati soltanto nel momento in cui va ad intrecciarsi con una complementare condotta di «ricezione» da parte del soggetto percettore e viceversa.

Ciò perché il percepire la erogazione rappresenta non soltanto il risultato finale e consequenziale della condotta erogativa ma il momento consumativo della stessa, fungendo da vero e proprio evento rispetto alla condotta del finanziatore: l'offesa al bene dell'imparzialità della p.a., dell'integrità del patrimonio pubblico si realizza, infatti, solo al momento dell'effettivo trasferimento del danaro o delle altre utilità dalla sfera pubblica a quella dei partiti.

La corresponsione giunge allora a perfezionarsi, divenendo condotta penalmente rilevante, solo nel momento in cui, alle attività di consegnare, accreditare, inviare, spedire, accreditare ecc. danaro o altre utilità segua la ricezione⁵⁰. Si può pertanto

⁴⁹ Vedi sul punto ZANOTTI, voce *Reato plurisoggettivo*, cit., p. 332.

⁵⁰ La condotta sanzionata dal finanziamento illegale pubblico consiste nel trasferimento di ricchezza, «per cui il reato si consuma nel momento e nel luogo in cui il finanziamento viene ricevuto». Così IACOVITTO, *op. cit.*, p. 1625 ss.; Concorde SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 67.

parlare, oltre che di un reato necessariamente plurisoggettivo⁵¹, di una fattispecie a plurisoggettività bilaterale o d'incontro⁵².

È nella *traditio* della *res*, cioè nel passaggio della detenzione della cosa da una parte all'altra, che deve individuarsi il momento della consumazione del reato, perché è in quel momento, e non prima, che si viene a porre in essere, in termini effettivi, quella commistione patrimoniale fra sfera pubblica e sfera politico-partitica che genera l'offesa all'imparzialità della p.a., all'integrità del patrimonio pubblico, nonché al principio del pluralismo dei partiti⁵³.

⁵¹ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 67 ss. La plurisoggettività necessaria, com'è noto, presuppone che sia la stessa norma incriminatrice a prevedere come essenziale l'intervento di una pluralità di soggetti, in difetto della quale viene meno la tipicità del fatto. I requisiti del reato plurisoggettivo necessario (o a concorso necessario) sono «a) che una fattispecie legale si riferisca nella propria descrizione a più persone; b) che la descrizione della fattispecie penale si riferisca a più persone in quanto tengano una determinata condotta; c) che la pluralità di condotte si manifesti come elemento costitutivo in senso stretto». Così GRASPIGNI, *Il reato plurisoggettivo*, in *Amm. dir. e proc. pen.*, 1941, p. 371 ss. Vedi pure MONTANARA, voce *Reato plurisoggettivo*, cit., p. 868 ss.; ZANOTTI, voce *Reato plurisoggettivo*, cit., p. 327. Pisavia, *Unità e pluralità di soggetti attivi nella struttura del reato*, in *Studi in onore di V. Manzini*, Padova 1954, p. 375 ss.; CRISPINI, *Reato plurisoggettivo e amministrazione pluripersonale della società per azioni*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1957, p. 518 ss.; M. GALLO, *Lineamenti di una teoria sul concorso di persone nel reato*, Milano 1957, p. 52 ss.; LARAGLIATA, *I principi del concorso di persone nel reato*, Napoli 1964, p. 264 ss.; CONTENTO, *Il concorso di persone nei reati associativi e plurisoggettivi*, Roma 1983, p. 13 ss..

⁵² Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 69. Sulla distinzione strutturale dell'illecito plurisoggettivo in reati di convergenza e reati d'incontro vedi FREUDENTHAL, *Die notwendige Teilnahme am Verbrechen*, Breslau 1901, p. 46 ss.; CRISPINI, *Diritto penale italiano*, II, Milano 1952, p. 223 ss.; MONTANARA, voce *Reato plurisoggettivo*, cit., p. 869 ss.; ZANOTTI, voce *Reato plurisoggettivo*, cit., p. 327.

⁵³ Per ricostruire «il tono collettivo» del precetto dell'illecito finanziamento pubblico e dunque classificare la fattispecie come reato necessariamente plurisoggettivo, deve invero ritenersi decisivo il rilievo che il bene giuridico tutelato dalla norma in questione può essere lesa, effettivamente o potenzialmente, solo se più persone agiscono di comune accordo l'una verso l'altra. Partendo da questa considerazione si arriva, infatti, a concludere che il reato a partecipazione necessaria è, sotto il profilo dell'effettiva offensività, sempre unico, anche se risulta dall'unione di più condotte potenzialmente lesive. Sul punto vedi MONTANARA, voce *Reato plurisoggettivo*, cit., p. 874 ss.

Tale commistione presuppone, evidentemente, l'incontro di azioni imputabili a soggetti gravitanti, rispettivamente, nel settore pubblico e parapubblico (erogatore) e nella sfera partitico-politica (percipiente).

Questi soggetti, appartenenti ad ambiti che la normativa penale vuole si mantengano divergenti ed autonomi, muovono, come già si è detto, le loro condotte progressivamente l'una contro l'altra sino a sanciare, attraverso il passaggio di «danaro ed altre utilità» da una parte all'altra, un patto di contiguità. Il disvalore d'evento delle rispettive condotte consiste proprio in questa contiguità, in questa mescolanza di due settori (sfera pubblica e sfera politica).

Si comprende allora che l'esistenza di due soggetti e di due condotte è elemento costitutivo della tipicità del fatto: parlare di una contaminazione unilaterale, operata da un soggetto con se stesso, sarebbe, evidentemente, una contraddizione in termini.

Se allora soltanto l'evento finale, punto d'incontro delle due condotte, risulta, da solo, «autosufficientemente lesivo» del bene giuridico e corrispondente alla fattispecie tipica, le singole condotte, atomisticamente considerate, «non sembrano invece rivestire un simile carattere».

Il reato in questione allora si caratterizza come «reato soggettivamente complesso», dove cioè, discendendo la fattispecie dall'unificazione di più condotte, ognuna di queste si presenta come reato soltanto per riflesso del disvalore globale di cui è portatrice la figura incriminata⁵⁴.

Le singole condotte pertanto, prese singolarmente, non rivestono i caratteri della condotta tipica perché non brillano di un'autosufficienza lesiva⁵⁵.

⁵⁴ La giurisprudenza della Suprema Corte rileva al riguardo: «la bilateralità del delitto comporta che all'integrazione di una condotta debba necessariamente conseguire anche quella dell'altra». Così Cass., sez. III, 17 aprile 1996 (dep. 5 giugno 1996), in *Cass. pen.*, 1997, p. 1887, n. 1136. In senso analogo, Cass., sez. VI, 17 ottobre 1994, in *Cass. pen.*, 1996, p. 1299, n. 766.

⁵⁵ Sul punto vedi MONTANARA, voce *Reato plurisoggettivo*, cit., p. 874.

4.1. — Non può dubitarsi che il dolo richiesto dalla fattispecie d'illecito finanziamento pubblico, conformemente alla fattispecie oggettivo-materiale, sia di natura composita, in quanto comprende manifestazioni volitive di uno stesso risultato, viste da due diverse prospettive: quella del beneficiario, che non può aver manifestato la volontà di ricevere il contributo senza che qualcuno gliene abbia proposto la corresponsione, e quella del finanziatore, che non può aver compiutamente manifestato la volontà di corrispondere il finanziamento senza che il destinatario ne abbia avuto conoscenza⁵⁶.

Le volontà di corrispondere e di ricevere il finanziamento rappresentano quindi i due tasselli di una medesima realtà: la conformità del fatto al modello legale di reato si realizza infatti, sotto il profilo soggettivo, soltanto laddove le volizioni bilaterali, incontrandosi, assumano il valore di un'unica volontà. Se, viceversa, queste volontà non s'incontrano o una delle due condotte si muove in modo autonomo, essendo una delle condotte realizzata senza la rappresentazione e la volizione del risultato finale, la fattispecie di cui al 1° comma dell'art. 7 L. 195/74 non potrà dirsi perfezionata⁵⁷.

Quest'ultima ipotesi, invero, può essere ben rappresentata dal caso del parlamentare che, chiedendo ad un ente pubblico un finanziamento per un'attività culturale apolitica, lo riceve, avendo l'ente pubblico agito, certo della natura apolitica del finanziamento, in buona fede.

Ebbene, se l'uomo politico, seguendo il suo disegno iniziale, utilizza il finanziamento a fini politici, non si concretizzerà comunque un'ipotesi d'illecito finanziamento pubblico, stante la

⁵⁶ SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 69.

⁵⁷ Quanto detto è conforme alla giurisprudenza della Corte di Cassazione che ha ritenuto il reato in esame non configurarsi laddove «la condotta dell'erogatore si muoveva in modo autonomo e non si collegava ad un incontro di volontà». Così Cass., sez. III, 17 aprile 1996 (dep. 5 giugno 1996), in *Cass. pen.*, 1997, p. 1887, n. 1136.

non imputabilità del fatto illecito all'ente pubblico neppure a titolo di dolo eventuale.

L'ingiusto profitto ricavato dal parlamentare, attraverso l'imprudenza in errore dell'ente pubblico, lascerà invece configurare una classica ipotesi di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, *ex art. 640 bis c.p.*

4.2. — Abbiamo, dunque, dimostrato che gli atti esecutivi del delitto d'illecito finanziamento pubblico derivano dall'itinerario di due condotte.

Ora, dal momento che la tipicità del delitto tentato si mostra sulla norma incriminatrice di riferimento, è chiaro che anche gli atti *preparatori* della fattispecie di cui al 1° comma dell'art. 7 L. 195/74, per assumere rilevanza penale, dovranno risultare dall'incontro di due azioni: il tentativo potrà, pertanto, configurarsi soltanto laddove atti idonei siano diretti, in modo non equivoco, tanto all'erogazione che alla ricezione di finanziamenti partitici.

Più specificamente, può dirsi che la fattispecie d'illecito finanziamento pubblico, sanzionando la bilaterale realizzazione di un finanziamento, è diretta, allo stadio del tentativo, a prevenire l'incontro, l'accordo, la convergenza, l'associazione, la comunione della volontà criminosa: esso, pertanto, non obbliga ma coobbliga i soggetti richiamati dalla norma, ad astenersi dalle combinazioni di volontà proibite⁵⁸.

Se, dunque, un'iniziativa unilaterale del potenziale percettore o del potenziale beneficiario del finanziamento non è sufficiente ad integrare l'illecito in questione, allo stesso modo, un'offerta o una richiesta, a sé stante, di contribuzione non rileverà neppure a titolo di tentativo d'illecito finanziamento pubblico.

Posto, infatti, che ai singoli centri d'imputazione possa contestarsi sempre e soltanto la condotta ad essi riferibile, questa ri-

ceverà, nel tentativo d'illecito finanziamento pubblico, l'imprudenza della punibilità solo al verificarsi del fatto altrui⁵⁹: nella proposta di corrispondere, come nella disponibilità a ricevere, isolatamente considerate, possiamo dunque individuare una condotta penalmente irrilevante, in quanto non sufficiente a rappresentare e ad integrare l'accordo, cioè la convergenza fra due posizioni, che il tentativo del reato in esame mira a sanzionare.

Presupposto dell'incriminazione a titolo di delitto tentato è dunque che, quanto meno, la richiesta o la proposta di finanziamento abbia dato vita a trattative, analogamente a quanto ritenuto per il tentativo di corruzione ad opera dell'*intransiens* dalla giurisprudenza maggioritaria⁶⁰.

Per esemplificare quanto detto, possiamo fare riferimento al caso in cui, essendo intercorso un accordo fra erogatore e percipiente ed essendosi, attraverso la messa a disposizione del danaro o delle altre utilità, compiutamente esaurita l'attività del soggetto erogante, non segua, per motivi indipendenti dalla volontà dello stesso erogatore, l'effettiva ricezione del contributo da parte del beneficiario e quindi, di fatto, non risulti corrisposto il contributo che l'erogatore voleva devolvere. Si pensi ad un credito posto in essere da un'ente pubblico su un conto di un'esponente politico di un partito politico, da quest'ultimo mai riscosso.

In questa ipotesi, invero, pure essendosi senza dubbio perfezionato il reato unilateralmente (dalla parte dell'erogatore), non si è verificata la *traditio* della cosa, cioè quell'effettivo passaggio

⁵⁹ Così GRISPIGNI, *Il reato plurisoggettivo*, cit., p. 371 ss.; sul punto vedi pure MONTANARA, voce *Reato plurisoggettivo*, cit., p. 870; LATAGLIATA, *I principi del concorso di persone nel reato*, cit., p. 266 ss.; SASSO, *Saggio in tema di reato plurisoggettivo*, Milano 1955, p. 90.

⁶⁰ Ciò acquista particolare rilievo nelle ipotesi di finanziamento indiretto per interposta persona: non sarà infatti punibile «la corresponsione del contributo in favore dell'intermediario, se non vi sono stati nel contempo contatti con il destinatario reale». Così SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 72 con relativa nota.

⁵⁸ Vedi al riguardo CICALA, *Teoria del fatto illecito penale collettivo*, Roma 1942, p. 119 ss.; vedi pure MONTANARA, voce *Reato plurisoggettivo*, cit., p. 872 ss.

di consegna del danaro o dell'altra utilità che, abbiamo visto, sancisce l'avvenuta consumazione del reato.

La soluzione del caso prospettato invero conosce due sole alternative.

Se il delitto si ritiene consumato con la semplice accettazione da parte del beneficiario del danaro o dell'altra utilità, evidentemente l'erogatore dovrà essere considerato responsabile, a titolo d'illecito finanziamento pubblico, sulla base dell'accordo a cui sia seguito, attraverso fatti concludenti, la messa a disposizione della *res*.

Se, invece, la consumazione dell'illecito sarà fatta coincidere con la concreta ricezione del finanziamento, da parte del beneficiario, è chiaro che il previo accordo cui abbia fatto seguito, da parte del finanziatore, la messa a disposizione dell'oggetto della contribuzione darà luogo, laddove non risulti sottratta dall'effettiva ricezione, ad un tentativo unilaterale d'illecito finanziamento pubblico, imputabile al solo erogatore.

Per risolvere la questione è sufficiente considerare che il 3° comma dell'art. 7 *cit.* punisce chi «riceve» finanziamenti illeciti: invero, il ricevere risulta attività distinta, perché molto più concreta, dalla semplice accettazione del finanziamento.

Se, dunque, è chiaro che la norma non può essere estesa a ricomprendere la mera «accettazione» del finanziamento, deve, tuttavia, precisarsi che il ricevere non significa né riscuotere né tanto meno utilizzare.

In altri termini, l'accredito sul conto corrente di un politico di una somma di danaro, da quest'ultimo, mai riscossa, è condotta sufficiente a perfezionare il delitto d'illecito finanziamento pubblico: il danaro infatti, sottratto alla sua destinazione pubblica, viene, sulla base di un percorso accordo, effettivamente corrisposto e recepito, dal beneficiario, su un proprio conto corrente.

Dunque, per escludersi la responsabilità del *perceptor* e inquadrare il fatto nell'ambito del tentativo unilaterale dell'erogatore, è necessario che il beneficiario restituisca la somma al mittente.

5. — Non appena si va a comparare il disposto normativo del 1° comma con quello del 2° comma dello stesso art. 7 della legge 195/74, si nota una sorta di metamorfosi della composizione strutturale del divieto di erogazione che, nel momento stesso in cui s'incunea sul differente terreno dei soggetti giuridici privati (passando cioè a riflettersi dai soggetti giuridici gravitanti nell'orbita del settore pubblico, di cui 1° comma, ai soggetti che rientrano nel settore privato, di cui al 2° comma), si sdoppia e si snatura.

Si sdoppia, perché il divieto assoluto ed incondizionato di corresponsione di finanziamenti ai partiti da parte di «organi pubblici», previsto nel 1° comma, diviene il divieto formale e condizionato di erogazione di contributi da parte di società private, di cui al 2° comma.

Si snatura, perché il *quid essendi* della proibizione va a sfumare in un ambito di esistenza condizionata, così come sottoposto a due specifiche clausole di salvezza quali l'obbligo di deliberazione dell'organo sociale competente e l'obbligo di iscrizione nel bilancio sociale.

La tecnica legislativa adoperata per la determinazione del precetto del secondo comma si differenzia, quindi, da quella usata nel primo in quanto dà luogo ad una fattispecie a forma vincolata: l'erogazione e l'accettazione del finanziamento non sono sanzionati in qualsiasi modo avengano, ma soltanto se ad un tale comportamento segua, come fatto ulteriore, la mancata loro pubblicizzazione⁶¹.

La regola accolta dal 2° comma dell'art. 7 è, dunque, quella

⁶¹ In realtà, il 2° comma dell'art. 7 L. 195/74 pone, come terza condizione, che il finanziamento non sia «comunque» vietato dalla legge. Va, tuttavia, detto che il 3° comma dell'articolo in questione (quello che contiene la relativa sanzione) non menziona quest'ultima condizione: del resto, rileva opportunamente parte della dottrina, che ad essa «non si saprebbe dare ... un contenuto normativo specifico ed autonomo rispetto alle altre due condizioni». Così IACOVITTO, *op. cit.*, p. 1626. Conformemente alla dottrina richiamata, riteniamo quindi che due siano le condizioni di legittimità del finanziamento societario.

della sostanziale liceità del finanziamento, dal momento che illecita è solo la contribuzione non esteriorizzata.

Questa diversa costruzione del fatto tipico di cui al 2° comma dell'art. 7, rispetto alla figura di illecito finanziamento pubblico, si giustifica, come abbiamo visto, per il mutamento del bene oggetto di tutela, che diviene il valore della trasparenza dei movimenti finanziari dei partiti invece della tutela della sfera pubblica e della necessaria separazione della stessa dalla politica.

Una tale caratterizzazione della fattispecie in questione va, invero, a riverberarsi sullo stesso *nomen iuris* dell'illecito, oltre che sulla configurazione della sua struttura oggettivo-materiale.

È infatti utile evidenziare come la dottrina e la giurisprudenza abbiano definito la figura, piuttosto che reato di finanziamento societario ai partiti politici, reato di occulto finanziamento societario.

L'attributo occulto assume quindi rilievo sintomatico, indicando che l'elemento oggettivo-materiale del reato in esame in-globa, quale sua componente costitutiva, la condotta di mancata pubblicizzazione del finanziamento.

Il legislatore ha dunque preteso una particolare modalità di accettazione del finanziamento societario, la accettazione senza contabilizzazione, per sanzionarlo.

Ciò, peraltro, non autorizza a lasciar convergere il disvalore penale del fatto sulla mancata deliberazione e registrazione del finanziamento, più che sulla sua erogazione e sulla sua accettazione.

Slegare la condotta di mancata osservanza delle condizioni di liceità della contribuzione dalla condotta di erogazione ed accettazione di finanziamento, sino a lasciare configurare soltanto il primo momento come espressivo di un disvalore penalmente significativo, significherebbe infatti non cogliere la linea di continuità che lega la fattispecie di illecito finanziamento pubblico alla figura di occulto finanziamento societario privato.

È chiaro, allora, che il comportamento omissivo non può completare ed esaurire la fattispecie oggettiva del reato in considerazione, ma deve invece, necessariamente rapportarsi, in ter-

mini logico-strutturali, al comportamento commissivo, integrati-vo l'erogazione e l'accettazione delle contribuzioni.

L'atto di corrispondere e di ricevere finanziamenti si pone dunque, quale ineliminabile *trait d'union* tra la fattispecie di illecite finanziamenti e le autonome figure delittuose integrate dal mancato compimento della deliberazione del finanziamento e della sua contabilizzazione.

Se, allora, la condotta di erogazione di finanziamenti resta, anche rispetto alle società private, piattaforma oggettiva necessaria per la configurazione di una responsabilità penale, deve altresì sottolinearsi che tale comportamento diviene dato empirico sufficiente, oltre che necessario, al raggiungimento della soglia della punibilità, soltanto con il mancato rispetto di meri obblighi⁶² pubblicitari⁶³.

In altri termini, il rispetto della condizione di salvezza è sufficiente a rendere il finanziamento partitico, proveniente da società private, sostanzialmente lecito.

Se ne deve allora desumere che la regola, accolta dal 2° comma dell'art. 7 e riferita ai finanziamenti di società private, è quella della liceità, perché di illiceità è incongruo parlare anche laddove la liceità di un comportamento risulta essere condizione o meglio, presidiata da una norma, che controluce resta di comando, seppure vestita da norma di divieto.

La tecnica normativa adottata dal legislatore nel 2° comma dell'art. 7, lascia infatti spazio all'equivoco di considerare la previsione come tipica norma penale di divieto, di proibizione laddove, nella sostanza, si comanda l'esplicazione di formalità pub-

⁶² Analizzando il rapporto esistente fra il disvalore sanzionato e la struttura del fatto, pare opportuno qualificare la fattispecie come reato d'obbligo. Si tratta insomma di un reato «di pura condotta», riconducibile, fra l'altro, alla categoria dei reati di pericolo presunto. Su quest'ultimo punto cfr. FRORE, *Diritto Penale*, cit., p. 228 ss.

⁶³ Viene opportunamente sottolineato a tale proposito come la pubblicità «possa rappresentare una remora ed una base di controllo (soprattutto politica), non certo un limite». Vedi ORPO, *Finanziamento dei partiti*, cit., p. 577.

blicitarie specificamente indicate, e tali obblighi sono pretesi a pena di illiceità della condotta⁶⁴.

La rilevanza penale delle condotte in esame viene dunque posticipata alla presenza di ulteriori eventi (la deliberazione e l'iscrizione in bilancio del finanziamento) costruiti come condizioni di punibilità, cioè di avvenimenti futuri ed incerti che fanno parte della fattispecie astratta, ma che sono estranei al fatto materiale di erogare e ricevere contribuzioni⁶⁵.

Le condotte di finanziamento pertanto, rilevano quale merito antecedente, necessario e indispensabile, della omissione integrativa dei delitti di occulto finanziamento societario e della fattispecie di cui all'art. 4, 3° e 4° comma, della legge 659/81⁶⁶.

⁶⁴ Una maggiore chiarezza nella struttura della norma fu reclamata, dal senatore Brozio, il 17 Aprile 1974: «riguardo al 2° comma dell'art. 7 del disegno di legge (si tratta dello stesso art. 7 della legge definitiva) non siamo contrari alla sostanza di quell'articolo ma riteniamo che la formulazione della norma debba essere in parte rovesciata in parte corretta. Per le società private come per gli individui il principio da affermare è quello della liceità dei finanziamenti, beninteso nei limiti delle leggi civili e penali non quello della illiceità. D'altra parte ci sembra assurdo condizionare la liceità di tali finanziamenti alla loro previa iscrizione nei bilanci delle società... L'art. 7, 2° comma, dovrebbe essere capovolto e rettificato... nel criterio ispiratore e nella forma e dichiarare che i finanziamenti e i contributi da parte di società private sono leciti purché deliberati... contabilizzati e pubblicati secondo le norme di legge in vigore per ciascun tipo di società». Cfr. *Resoconto stenografico della seduta del 17 aprile 1974, Senato della Repubblica, VI legislatura*, p. 13621.

⁶⁵ Contro l'idea delle condizioni di punibilità come «incarnazione di interessi esterni al reato» cfr. DELITALA, *Il fatto nella Teoria generale del reato*, cit., p. 386; M. GALLO, *Il concetto unitario di colpevolezza*, 1951, p. 24 s.

⁶⁶ Quale presupposto di una condotta criminosa autonoma, futura ed eventuale, costituita, rispettivamente, dalla mancata delibera e mancata iscrizione a bilancio (art. 7, 2° comma, L. 195/74) e dalla mancata dichiarazione delle contribuzioni alla Presidenza della Camera nei termini previsti (art. 4 della legge 659/81), «l'erogazione e la ricezione di contributi» può esser fatta rientrare, rispetto alle figure considerate, nella categoria della condizioni preventive essenziali per l'esistenza del reato, che bene esemplifica il dato di una rilevanza penale che non brilla di luce propria, ma di luce riflessa. La classificazione è di PANNAIN, *Manuale di diritto Penale*, Torino 1950, p. 192.

5.1. — Chiaria, sotto il profilo strutturale, la composizione della fattispecie di cui al 2° comma dell'art. 7 L. 195/74, è ora opportuno soffermarsi sul contenuto delle relative condizioni di punibilità⁶⁷.

Per quanto riguarda l'obbligo di deliberazione del finanziamento, problemi interpretativi solleva l'individuazione dell'organo sociale competente.

Il fatto che la legge parli di contribuzioni «deliberate» potrebbe, di primo acchito, far ritenere la competenza dell'assemblea, ma, come già detto, l'uso generico del termine «delibera» vale soltanto ad indicare la composizione collegiale dell'organo, non essendo, tuttavia, in grado di fondare una competenza *ad hoc*: si tratta, quindi, di una locuzione suscettibile di essere integrata, caso per caso, attraverso il riferimento alle disposizioni in materia del codice civile, delle leggi speciali e, soprattutto, all'art. 2384 c.c. in quanto «riservato alla società in questione»⁶⁸.

In tal senso, deve considerarsi che il finanziamento ad un partito, rientrando fra gli atti di straordinaria amministrazione, dovrebbe essere sottoposto alla deliberazione dell'assemblea ordinaria, ai sensi dell'art. 2364 n. 4, c.c. in quanto «riservato alla sua competenza dall'atto costitutivo o sottoposto al suo esame dagli amministratori».

Accade infatti con frequenza, che gli statuti societari prevedano che gli amministratori siano abilitati soltanto al compimento di atti di ordinaria amministrazione, mentre quelli di amministrazione straordinaria siano riservati all'assemblea.

D'altronde, posto che l'erogazione di una contribuzione politica non è un atto eccedente i limiti dell'oggetto sociale, se l'atto costitutivo non pone specifiche limitazioni al riguardo, esso dovrebbe rientrare, *ex art. 2384 c.c.*, fra le competenze del con-

⁶⁷ Per la trattazione della componente commissiva del reato, rimandiamo a quanto già detto in relazione all'illiceo finanziamento pubblico.

⁶⁸ Cfr. ORPO, *op. cit.*, p. 579.

siglio di amministrazione o del comitato esecutivo (nel caso di cui all'art. 2396 c.c.)⁶⁹.

Una tale possibilità è stata evidentemente tenuta in conto dal legislatore che, con l'espressione «finanziamento deliberato», ha implicitamente ricompreso le delibere collegiali del consiglio di amministrazione.

A questa alternativa sfugge, tuttavia, l'ipotesi dei finanziamenti erogati da gruppi industriali: in questi gruppi, infatti, il consiglio di amministrazione, non è un organo di gestione, ma di sorveglianza e ratifica dell'operato dell'amministratore delegato.

Sarebbe, dunque, rimesso a quest'ultimo (o al direttore generale ex art. 2396 c.c.) il potere di disporre un finanziamento ai partiti politici.

Sorgono, al riguardo, due ordini di problemi. Il finanziamento societario disposto dall'amministratore delegato (o dal direttore generale) risulta, anzitutto, in contraddizione col linguaggio adoperato dal legislatore: la norma parla di «delibera», mentre i suddetti organi decidono, ma certo non deliberano.

In secondo luogo, non necessitando di alcun requisito formale ed essendo sottratti a qualsiasi forma di pubblicità, gli atti del direttore generale e dell'amministratore delegato non potrebbero conciliarsi con la *ratio legis* di rendere manifesto il finanziamento societario: in tal senso, si è opportunamente sottolineato come «subordinare la licettà del finanziamento alla sola decisione dell'amministratore delegato significherebbe, in pratica, svuotare la norma incriminatrice di ogni contenuto»⁷⁰.

La fondatezza e la rilevanza di tali obiezioni, rende chiara l'inadeguatezza della norma a garantire la pubblicità, dunque la

⁶⁹ La legge non precisa i poteri degli amministratori, limitandosi a prevedere che ad essi sia affidata l'amministrazione della società. Dall'art. 2384 c.c. si ricava, tuttavia, che i poteri di amministrazione riguardano il compimento di tutti quegli atti — non attribuiti dalla legge o dallo statuto alla competenza di altri organi sociali — che rientrano nell'oggetto della società, vale a dire che si pongano in relazione di mezzo a fine rispetto al conseguimento dello scopo sociale.

⁷⁰ In tal senso si esprime IACOVIELLO, *op. cit.*, p. 1626.

trasparenza, dei flussi finanziari «politici» erogati dalle grandi Holding: vale a dire proprio quei finanziamenti che, per la forza economica e la potenza dell'erogatore, sono maggiormente in grado di creare commissioni politico-affaristiche idonee a falsare il pluralismo e la democrazia del sistema.

Passando poi ad analizzare l'obbligo d'iscrizione a bilancio del finanziamento, particolare rilievo deve attribuirsi all'avverbio «regolarmente» il quale ha certo la funzione di parificare la mancata contabilizzazione alla iscrizione irregolare, cioè non veritiera o non completa. Iscrizione non veritiera è evidentemente quella tesa a quantificare l'erogazione in termini falsi, contabilizzandola per difetto o per eccesso o indicando un falso soggetto beneficiario; iscrizione incompleta è, invece, quella che non determina il soggetto fruitore o l'esatta modalità del finanziamento.

Sotto il profilo contabile, il finanziamento ai partiti va inquadrato fra gli oneri straordinari ed iscritto nel quadro *E* del conto economico: non è necessario, ai fini della regolarità dell'iscrizione, che sia inserito in un'apposita sottovoce, risultando sufficiente che l'erogazione risulti esplicitamente dalla nota integrativa o anche dalla relazione sulla gestione⁷¹.

Dopo aver delineato il contenuto degli obblighi previsti dal 2° comma dell'art. 7 L. 195/74, è necessario affrontare il problema, recentemente posto dalla giurisprudenza, della cumulabilità o della alternatività delle suddette condizioni di punibilità⁷².

Questa divergenza interpretativa, invero, nasce dal fatto che il legislatore ha costruito la norma in modo assolutamente contraddittorio: se nel precetto (2° comma dell'art. 7 della legge citata) ha legato le due condizioni con la congiuntiva «e» («finanziamenti ... deliberati ... e regolarmente iscritti in bilancio»), nel-

⁷¹ Sul punto cfr. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 76 ss.; IACOVIELLO, *op. cit.*, p. 1627.

⁷² Per la tesi dell'alternatività Cass., sez. II, 15 dicembre 1993, in *Giust. pen.*, 1994, II, p. 353. *Contra* Cass., sez. VI, 13 gennaio 1994, in *Giust. pen.*, 1994, II, p. 674.

la sanzione (3° comma dell'art. 7 della legge citata) ha adoperato l'avversativa «o».

Una tale discrepanza normativa rende del tutto indeterminato il contenuto della fattispecie.

Se, allora, il tenore della disposizione non consente di stabilire con certezza la rilevanza (autonoma o congiunta) delle suddette condizioni, ciò deve ricavarsi in via interpretativa, sulla base dei diversi ambiti di competenza cui ciascuno degli obblighi è funzionale.

A tal proposito, conveniamo con chi ha evidenziato che se la delibera è richiesta come condizione di *referibilità* del finanziamento alla società, l'iscrizione a bilancio rileva quale condizione di *licetità* dello stesso.

Sotto il primo profilo, è infatti chiaro che il finanziamento diviene imputabile alla società soltanto a condizione che venga stabilito da un organo cui la legge, o lo statuto sociale, attribuisce la capacità d'impegnare la società nei rapporti esterni: è, dunque, al riguardo necessario «non solo che si tratti di fondi societari, ma anche che il finanziamento sia deciso da un organo societario».

In tal senso, la contribuzione posta in essere da un dirigente o da un impiegato della società che si sia, autonomamente, appropriato di fondi societari per destinarli ad un partito politico, non potrà determinare la responsabilità della società in quanto tale.

Va peraltro detto che, rispetto alla deliberazione dell'organo sociale, l'iscrizione in bilancio del finanziamento (e dunque la delibera del consiglio di amministrazione che approva il progetto di bilancio contenente la relativa contabilizzazione) vale come ratifica in grado di attribuire, *ex tunc*, patente di licetità all'erogazione⁷³.

Possiamo quindi concludere affermando la cumulabilità delle suddette condizioni, sulla base dei diversi ambiti di incidenza

delle stesse: resta, tuttavia, chiaro che la norma in questione risulterà costituzionalmente illegittima per la sua manifesta contraddittorietà e, dunque, per la sua indeterminatezza.

5.2. — La fattispecie soggettiva dell'illecito finanziamento societario risulta strutturalmente articolata, dovendosi il dolo, sia dell'erogante che del percipiente, scomporsi in due momenti: la volontà iniziale di dare e ricevere il finanziamento e la consapevolezze di mantenere occulta l'erogazione, attraverso la mancata deliberazione o l'omessa iscrizione in bilancio della contribuzione.

Pur potendosi qualificare l'illecito finanziamento societario come fattispecie plurisoggettiva necessaria, deve, peraltro, specificarsi che l'operatività delle condizioni di punibilità determina che uno dei concorrenti possa risultare non punibile per mancanza di dolo, ferma restando la responsabilità dell'altro⁷⁴.

Ciò perché, spettando l'adempimento degli obblighi previsti dal 2° comma dell'art. 7 *cit.*, al soggetto erogatore, può ben darsi che tali condizioni si verifichino a prescindere dalla volontà del rappresentante del partito politico. Se, infatti, colui «che dà» è sempre a conoscenza, o comunque ha la possibilità di conoscere, che vi sia stata la deliberazione e l'iscrizione in bilancio del finanziamento, è ben possibile che l'*accipiens* non sappia che il contributo ricevuto non sia stato, in realtà, deliberato dall'organo sociale competente o, comunque, non risulti iscritto in bilancio.

Va, in tal senso, ricordato che le operazioni di redazione e di deposito del bilancio avvengono alla fine dell'esercizio sociale, quindi, nella maggioranza dei casi, in un momento successivo a quello dell'erogazione del finanziamento stesso: risulta, pertanto, plausibile che il beneficiario del finanziamento avendo in buona fede (dunque, previa delibera sociale) accettato un finan-

⁷³ In tal senso si esprime IACOVIELLO, *op. cit.*, p. 1626.

⁷⁴ Al riguardo, vedi Cass., sez. VI, 27 marzo 1996 (dep. 4 giugno 1996), in *Cass. pen.*, 1997, p. 1883, n. 1135.

ziamento, si trovi poi (per la sua successiva mancata contabilizzazione) a dover rispondere d'illecito finanziamento societario.

È chiaro che in casi del genere, laddove si accerti, in capo al beneficiario, la mancata conoscenza delle circostanze fondanti la punibilità della sua condotta, quest'ultimo dovrà andare esente da responsabilità penale: il fatto infatti «non costituisce reato» per mancanza della componente psicologica dello stesso.

Se in astratto, una conclusione del genere appare facilmente ricavabile, bisogna tener presente che, in concreto, non è affatto agevole accertare se il beneficiario del finanziamento conosca o meno l'insussistenza di una o di entrambe le condizioni che rendono lecita l'erogazione.

Potrà quindi verificarsi, ed anzi sembra l'ipotesi più verosimile, che, nel caso di omessa iscrizione in bilancio di un finanziamento regolarmente deliberato, l'accipiente sia incriminato ai sensi del 2° comma dell'art. 7 della legge 195/74, a prescindere dalla presenza di un elemento soggettivo, doloso o colposo.

L'esperienza pratica ha, del resto, dimostrato che la struttura della norma presta il fianco ad interpretazioni giurisprudenziali distorsive ed, in particolare, all'utilizzazione di quegli schemi presuntivi che vanno a trasformare l'accertamento del dolo in una *probatio diabolica* (cd. *dolus in re ipsa*)⁷⁵.

Ciò invero conduce a sospettare della legittimità costituzionale della disposizione in questione, sotto il profilo del rispetto del «principio della personalità della responsabilità penale», di cui all'art. 27, 1° comma, Cost.

Consapevole dei rischi d'arbitrarie soppressioni del principio di colpevolezza, la giurisprudenza della Suprema Corte è intervenuta sul punto, sottolineando che, rappresenta «condizione indispensabile per la configurazione del delitto» in questione, la circostanza che «chi riceve il finanziamento conosca l'appartenenza del danaro (o del servizio) alla società nonché la sussistenza delle due condizioni che rendono illecita la contribuzione»⁷⁶.

⁷⁵ Sul punto vedi, per tutti, FIANDACA-MUSCO, *Diritto Penale*, cit., p. 274 ss.

⁷⁶ Così Cass., sez. VI, 17 ottobre 1994, in *Cass. pen.*, 1996, p. 1299, n. 766.

Da una tale affermazione deriva che il reato in questione si consuma, a differenza dell'illecito finanziamento pubblico, non al momento e nel luogo della *traditio* della *res*, ma nel momento e nel luogo di deposito del progetto di bilancio privo dell'indicazione della posta relativa al finanziamento.

Se, dunque, nonostante l'accordo fra erogatore e beneficiario di non iscrivere in bilancio il finanziamento, quest'ultimo, già regolarmente deliberato, venga, per motivi indipendenti dalla loro volontà, pure iscritto in bilancio, si configurerà comunque un'ipotesi di delitto tentato⁷⁷.

6. — Prima di analizzare la condotta sanzionata dalla fattispecie di «omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera di contribuzioni individuali o di provenienza estera», di cui all'art. 4 della legge 659/81, appare opportuno, sinteticamente, evidenziare il ruolo assolto dalla figura in questione, cui spetta il merito d'aver colmato un vuoto di tutela, vistoso quanto inopportuno.

Nella composizione normativa delle figure delittuose recepite dall'art. 7 *cit.*, il legislatore evitava infatti, come già detto, ogni riferimento alle persone fisiche ed alle entità soggettive straniere⁷⁸, di guisa che non pareva neppure possibile immaginare un reato di illecito finanziamento imputabile al soggetto individuale o ad una persona, fisica o giuridica, estera.

Cass., sez. VI, 27 marzo 1996 (dep. 4 giugno 1996), in *Cass. pen.*, 1997, p. 1883, n. 1135.

⁷⁷ Sul punto vedi pure IACOVIELLO, *op. cit.*, p. 1627.

⁷⁸ Abbiamo già rilevato come la formulazione dell'art. 7, con il duplice, specifico richiamo alla qualificazione soggettiva del soggetto che corrisponde e del soggetto che accetta il finanziamento, è stata evidentemente preferita per non far sorgere dubbi relativamente all'ambito soggettivo di applicazione del divieto. D'altra parte la necessaria plurisoggettività dei reati in questione porta a ritenere la punibilità dei soli concorrenti tipizzati. Così SPAGNOLI, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 71. Confrontamente, sul piano generale dei principi cfr., per tutti, FIANDACA-MUSCO, *Diritto Penale*, cit., p. 356 ss.; MANTOVANI, *Diritto Penale*, cit., p. 524; FIORE, *Diritto penale*, cit., p. 78 ss.

Ciò perché si disse che, la scelta stessa di una forma «integrativa e non esclusiva» di finanziamento pubblico ai partiti, giustificava pienamente la liceità delle contribuzioni private.

Una tale impostazione non può, invero, essere contestata: effettivamente, mai nessuno ha ritenuto che l'intera attività politica si dovesse sostenere sul contributo pubblico, né il legislatore del '74 aveva prospettato una simile ipotesi.

Fatto sta che l'indulgenza mostrata sul punto dei contributi individuali ai partiti è apparsa eccessiva, in aperto contrasto col fine programmatico della legge di moralizzare la vita pubblica, a cui era certo strumentale l'eliminazione di ogni varco in cui potesse insinuarsi un collegamento tra il sistema economico e quello politico.

Non a torto si reclamò una soluzione giuridica diversa, imperniata «sul contenimento» del finanziamento privato «nei limiti dei contributi ordinari e straordinari degli associati», laddove tali limiti a tuttora non esistono o sembrano evanescenti⁷⁹.

Se, d'altronde, il lassismo legislativo prevaleva, con una qualche giustificazione, rispetto al finanziamento privato individuale, il medesimo atteggiamento veniva assunto nei confronti dei finanziamenti qualificati, dal dato di ordine spaziale, della provenienza estera.

Una tale «dimenticanza» era talmente grave ed evidente, da apparire subito come rappresentativa di una precisa scelta politica.

Ciò fu confermato dal fatto che la grave lacuna, sopravvivendo ad un emendamento all'art. 7 della legge 195/74⁸⁰ mai approvato al Senato, non fu colmata per quasi un decennio.

⁷⁹ Così Oppo, *op. cit.*, p. 578

⁸⁰ L'emendamento in questione, presentato nella seduta del Senato del 17 aprile del '74, si sarebbe dovuto inserire tra il 1° e il 2° comma all'art. 7 della legge n. 195. Questo il testo: «Sono pure vietati i finanziamenti e i contributi, sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta da parte di governi, amministrazioni pubbliche, società o privati di nazionalità straniera, o di società nazionali da essi controllate a favore di partiti...». Cfr. *Resoconto stenografico della seduta del 17 aprile 1974, Senato della Repubblica, VI leg.*, p. 13521

D'altra parte, la legge n. 659 del 1981, che sanzionava penalmente i finanziamenti esteri, è stata, come già detto, subito depenalizzata dalla legge n. 689 del 1981: il finanziamento erogato dal singolo privato cittadino e quello estero risultano pertanto, allo stato, illeciti amministrativi⁸¹.

Già prima dell'intervento della legge di depenalizzazione, del resto, essi restavano confinati in una sfera di liceità, salva la sottoposizione a particolari condizioni.

Nell'art. 4 L. 659/81, il legislatore, ha infatti subordinato la liceità dell'erogazione ad una dichiarazione congiunta, del soggetto «che eroga» e di quello «che riceve» nel caso di «erogazione di finanziamenti o contributi... per un importo che nell'anno superi i 5 milioni di lire» (cifra, attualmente rivalutata secondo gli indici Istat a L. 11.653.427), ammettendo la mera autocertificazione dei finanziamenti inerenti alla campagna elettorale; con una dichiarazione «disgiunta», proveniente dal solo soggetto «che percepisce», nel caso di contributi esteri.

Le sanzioni, contenute nel 6° comma dello stesso art. 4, scattano dunque soltanto qualora manchi la dichiarazione alla Presidenza della Camera dei contributi dati e percepiti.

Essendo il mancato compimento della dichiarazione elemento necessario ma non sufficiente a integrare la fattispecie legale del reato, la condotta in questione non può tuttavia rientrare in una semplice omissione.

La mancata dichiarazione deve infatti, come già precisato per l'illecito finanziamento societario occulto, rapportarsi al fatto di avere erogato e di avere ricevuto, «sotto qualsiasi forma», finanziamenti o contributi, e temporalmente seguire tale comportamento.

⁸¹ Le figure recepite dall'art. 4 della legge 659, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 689 del 1981, non possono più configurarsi fattispecie delittuose perché, essendo «violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa», «non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di danaro». Per approfondire la questione si rimanda, tuttavia, al paragrafo successivo.

Il corrispondere e il ricevere finanziamenti, condotta tipica del reato di illegale finanziamento pubblico, resta pertanto, come nella disciplina di cui 2° comma dell'art. 7 L. 195/74, anche in quella recepita dal 3° e 4° comma dell'art. 4 della legge 659/81, comportamento penalmente irrilevante.

Il legislatore ha, del resto, anche in questo caso mostrato di volere mantenere un qualche collegamento fra la componente commissiva e quella omissiva delle condotte sanzionate, tenendo in debito conto la struttura plurisoggettiva della «corresponsione e ricezione» dei finanziamenti.

Ecco che fra la norma di divieto della condotta commissiva di cui al 1° comma art. 7 della legge 195/1974 e la norma impositiva della dichiarazione di cui al 3° e 4° comma dell'art. 4 della legge 659, si pone una linea di continuità rappresentata dalla «dichiarazione congiunta» dell'erogatore e del ricevente, recepita nel 3° comma dell'art. 4.

La necessaria plurisoggettività della condotta tipica dell'illegittimo finanziamento pubblico va così a sfociare nella bilateralità della dichiarazione richiesta dal 3° e 4° comma dell'art. 4 della legge 659.

La dichiarazione bilaterale è stata, peraltro, pretesa solo dai soggetti «erogatori» rientranti nella sfera di applicazione normativa del 3° comma (quindi, come abbiamo visto, persone fisiche individuali e persone giuridiche private non riconducibili al disposto del 2° comma dell'art. 7); si è, di contro, prevista la dichiarazione unilaterale del soggetto accipiente, dichiarazione «disgiunta», rispetto alle erogazioni estere.

È la dichiarazione congiunta a creare una forma di assolvimento dell'obbligo pubblicitario di difficile attuazione pratica: su di essa pertanto polarizzeremo la nostra analisi, traslasciando ogni riferimento alla dichiarazione richiesta al solo accipiente, di assai più agevole attuazione.

I problemi pratici determinati dalla dichiarazione bilaterale vanno, inoltre, ad innestarsi sulle difficoltà interpretative legate al 3° e 5° comma dell'art. 4, il quale non esprime con sufficiente

chiarezza i criteri di computazione della somma dei 5 milioni, cui si connette l'obbligo della dichiarazione.

Tale problema nasce dal fatto che la norma in questione non fa comprendere se debbano o meno considerarsi cumulabili i finanziamenti effettuati a distinti soggetti beneficiari, laddove la pluralità degli accipienti si ricomponga in unità attraverso il dato della riferibilità ad uno stesso partito.

Il soggetto erogatore in altri termini non sa, e non può sapere, se il fatto di avere erogato una serie di finanziamenti annui, ciascuno inferiore al tetto di 5 milioni, a distinte persone, a distinte organizzazioni, a distinte articolazioni di uno stesso partito lo esimi o meno dall'obbligo di dichiarazione congiunta. Dichiarazione alla quale, tuttavia, non è certamente tenuto il soggetto accipiente, posto che, come abbiamo ipotizzato, abbia ricevuto contribuzioni al di sotto della soglia di operatività dell'obbligo di dichiarazione.

Una tale situazione di incertezza non trova soluzione nel disposto letterale dell'art. 4, che, al 5° comma, si limita a disciplinare il caso «di contributi o finanziamenti erogati dallo stesso soggetto, che soltanto nella loro somma annuale superino l'ammontare predetto», senza operare alcun riferimento ai criteri di cumulabilità effettuati sulla base del soggetto «che riceve».

Nel silenzio della norma, la soluzione va adottata in via interpretativa.

L'alternativa è la seguente: o si stabilisce che, seppure i soggetti riceventi sono diversi, le varie erogazioni vanno sommate (e dunque il limite dei cinque milioni potrebbe scattare comunque), purché si tratti di articolazioni e soggetti che fanno capo allo stesso partito, o, viceversa, deve ritenersi sufficiente, ad eludere tale limite, una suddivisione della somma erogata tra i diversi soggetti o «articolazioni» politiche, che gravitano in un medesimo partito.

Logicamente dovrebbe respingersi questa seconda soluzione e, abbracciando la prima, ritenersi che, ai sensi dell'art. 4 L. 659/81, vada computata la cifra globale derivante dalla somma

dei vari contributi, laddove essi risultino corrisposti, da uno stesso soggetto, ad un medesimo partito (cioè a varie organizzazioni o persone riconducibili ad un unico partito).

A ben riflettere, tuttavia, neppure questa soluzione appare praticabile perché imporrebbe ai beneficiari l'assolvimento di una serie di oneri particolarmente gravosi: tutti i soggetti di uno stesso partito riceventi contributi, superiori o al di sotto dei 5 milioni, sarebbero, comunque, tenuti a effettuare una dichiarazione per il solo fatto che il soggetto erogatore abbia, cumulativamente, superato tale soglia⁸².

Una tale prospettazione è inconciliabile col tenore della norma esaminata, che, nel parlare di finanziamenti di «importo ... superiore ai 5 milioni», riferisce tale quantificazione economica al soggetto «che li eroga» ma anche al soggetto «che li riceve».

Del resto il legislatore, nel momento in cui richiede una dichiarazione congiunta, cioè necessariamente bilaterale, non può che riferirsi a somme che, sia dal lato dell'erogatore che da quello del ricevente, siano superiori ai 5 milioni.

Il problema fu posto, d'altra parte, già in sede parlamentare, laddove si provvide a proporre un emendamento al 3° comma dell'art. 4 che intendeva cumulare i versamenti erogati a diversi soggetti di uno stesso partito.

Il testo di tale emendamento così recitava: «Agli effetti del presente comma debbono considerarsi cumulabili i versamenti e i finanziamenti effettuati in favore del partito, del gruppo parlamentare che ne è espressione, delle articolazioni e raggruppamenti interni, dei parlamentari, dei consiglieri regionali, provin-

ciali e comunali eletti nelle liste dei partiti stessi ed a essi aderenti o di alcuni di tali soggetti. In caso di versamenti a soggetti diversi che superino solo nel cumulo i cinque milioni, la dichiarazione va effettuata solo dal soggetto "che dà"⁸³».

Nell'ultima locuzione si evidenzia come la possibilità di ancorare la dichiarazione ad una somma, derivante dal cumulo delle singole erogazioni fatte a soggetti diversi, si concilia naturalmente con la previsione di una dichiarazione «disgiunta» del soggetto che eroga.

La necessaria bilateralità renderebbe invece una dichiarazione così strutturata non solo di impossibile attuazione ma anche vessatoria nei confronti dei potenziali erogatori che, nel caso di una pluralità di versamenti o di versamenti che si succedono in più rate nel corso dell'anno, sarebbero costretti a rincorrere, alla fine dell'anno, i soggetti beneficiari per rendere possibile la dichiarazione bilaterale⁸⁴.

Dunque si deve necessariamente ritenere il versamento «superiore ai 5 milioni» non cumulabile, con altri versamenti fatti a distinte entità soggettive riconducibili ad uno stesso partito, e valutabile solo «atomicamente».

Pertanto sarà lecita, ai sensi del 3° comma dell'art. 4, la erogazione di una pluralità di contribuzioni, da parte di un medesimo soggetto, qualora siano rispettate due condizioni: 1) ogni contributo si mantenga entro un tetto di cinque milioni; 2) ogni contributo sia versato a soggetti giuridicamente distinti. Tale seconda condizione deve essere rispettata per evitare di incorrere nella previsione del 5° comma dell'art. 4, che prevede la cumulabilità di versamenti, singolarmente non superiori a 5 milioni,

⁸² «Immaginiamo che un cittadino si metta a erogare fondi a correnti diverse di uno stesso partito e tali fondi siano individualmente inferiori a 5 milioni, ma sommati vadano oltre tale tetto: cosa fa, allora? Va a raccogliere tutti quelli che ha sovvenzionato durante l'anno, ... chiama tutti a raccolta e fa il documento congiunto. Vi immaginate un meccanismo di questo genere? È ridicolo! ... Come fa allora il cittadino qualsiasi ad essere responsabile versando un suo contributo a una certa organizzazione?». Cfr. *Resconto stenografico della seduta del 12 ottobre 1981, Camera dei deputati, VIII legislatura*, p. 34476 ss.

⁸³ Il subemendamento fu presentato, il 12 ottobre 81, dagli On. li Aglietta, Merlini, Mellea, Tessari, Civellini, Cicciomessere, Faccio, Teodori, Roccella, Rippa, Bonino. In *Atti Parlamentari, Camera dei deputati, VIII legislatura, seduta del 12 ottobre 1981*, p. 34465.

⁸⁴ In *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VIII legislatura, Discussioni, seduta della del 12 ottobre 1981*, p. 34476 s.

ma che sommati superano tale soglia, effettuati in distinti momenti ad un medesimo soggetto.

Siamo allora di fronte a norma largamente insoddisfacente sia sotto il profilo redazionale che sotto il profilo della funzionalità.

È evidente che la dichiarazione congiunta, oltre a complicare la vita ai soggetti dichiaranti, favorisce la stipulazione di accordi falsi e simulatori, rendendo di difficile attuazione e di dubbia efficacia quei controlli sulla veridicità delle somme dichiarate che soli potrebbero garantire un'effettiva operatività dello strumento normativo.

Il fatto di prevedere una dichiarazione necessariamente bilaterale, per giunta così macchinosa, sembra anzi, paradossalmente, un expediente legislativo atto a scoraggiare le dichiarazioni veritiere, per invogliare i dichiaranti a concordare e addomesticare in perfetta sintonia le dichiarazioni «per poi non incorrere in contraddizioni»⁸⁵.

È certo, d'altra parte, che il controllo sulla veridicità delle dichiarazioni sarebbe enormemente più agevole e proficuo attraverso l'adozione di dichiarazioni separate, da parte dell'erogatore e del beneficiario, poiché l'unilateralità farebbe meglio emergere «eventuali discordanze» tra dichiarazioni, manifestando più frequentemente la falsità, fattore endemico delle dichiarazioni bilaterali.

Se allora, la credibilità e la funzionalità delle norme dipende dalla loro chiarezza e dalla capacità di imporre comportamenti umani «possibili e probabili», è chiaro che la costruzione di edifici normativi oscuri, l'imposizione di comportamenti del tutto «improbabili», concretamente insuscetibili di applicazione è la strada migliore per fare delle pessime leggi⁸⁶, o meglio delle leg-

⁸⁵ Vedi *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VIII legislatura, Discussioni, seduta della del 12 ottobre 1981*, p. 34478.

⁸⁶ Vedi l'intervento dell'on. Mellini in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VIII legislatura, Discussioni, seduta della del 12 ottobre 1981*, p. 34476.

gi pessime sotto il profilo delle effettività quanto perfette nell'ottica della simbolicità.

Del resto la migliore prova dell'inefficacia della norma in questione deriva dalla sua violazione sistematica e generalizzata: «un'indagine effettuata presso la Presidenza della Camera dei deputati per verificare il funzionamento di tale sistema (e per accertare il numero e il tipo di dichiarazioni presentate ai sensi della legge 659/81, art. 4) ha dato infatti risultati sconcertanti.

1) Lo scopo, perseguito dalla legge, di assicurare attraverso le dichiarazioni alla Presidenza della Camera la pubblicità e la trasparenza delle contribuzioni private è di fatto largamente frustrato.

Le difficoltà per il cittadino di accedere agli uffici della Presidenza, la insistenza di un apposito ufficio cui rivolgersi, la mancanza di pubblicazioni riepilogative o di registri alfabetici o cronologici delle dichiarazioni pervenute, il pericolo di vedersi eccipire infine la riservatezza dei dati, in una parola la mancanza di una organizzazione adeguata a soddisfare l'esigenza di pubblicità e trasparenza perseguita dalla legge, crea di fatto ostacoli insormontabili all'elettore che voglia sapere quali finanziamenti privati superiori ai 5 milioni di lire abbia ottenuto negli ultimi anni il sig. ... assessore, o il sig. ... candidato alle elezioni ...

2) Il numero delle dichiarazioni presentate alla Presidenza della Camera sembra sia incredibilmente modesto. ... Secondo le notizie ... dei singoli funzionari della Presidenza della Camera sarebbero assai poche le dichiarazioni relative a finanziamenti privati ai partiti mentre, sembra che non siano mai pervenute dichiarazioni di finanziamenti a singoli beneficiari ...

3) sarebbe più ragionevole che le dichiarazioni vengano presentate ad un soggetto istituzionale decentrato (Commissariato di Governo o Prefettura) per quanto riguarda « i contributi corrisposti ai consiglieri comunali, provinciali e regionali ed ai candidati alle relative cariche »⁸⁷.

⁸⁷ L'indagine risale al 1990, l'intero passo è tratto da SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 84.

6.1. — Constatate l'avvenuta depenalizzazione del delitto di cui all'art. 4 della legge 659/81 ad opera della legge n. 689 del 1981, cioè a meno di una settimana dall'entrata in vigore della norma penale, contribuisce a rafforzare l'idea dell'ineffettività e, dunque, della simbolicità della disposizione.

Occorre tuttavia, prima di esprimere giudizi affrettati, verificare se il reato è stato effettivamente convertito in illecito amministrativo⁸⁸.

Il dato testuale del 6° comma dell'art. 4 della legge 659/81 recita: «Chiunque non adempie gli obblighi di cui al 3°, 4° e 5° comma ovvero dichiara somma o valori inferiori al vero è punito con la multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dal 3° comma dell'art. 28 del codice penale.».

La legge 689, intitolata «Modifiche al sistema penale», nella sezione III prevede la «depenalizzazione di delitti e contravvenzioni»: l'art. 32, «sostituzione della sanzione amministrativa pecuniaria alla multa o alla ammenda», così dispone: «non costi-

⁸⁸ Possiamo definire gli illeciti amministrativi, in via residuale, come quelle fattispecie munite di sanzioni non riconducibili né al codice civile né a quello penale; le sanzioni amministrative, in tal senso, occupano una posizione intermedia, tra le sanzioni civili e quelle penali. Se la sanzioni civili mirano alla restaurazione dell'altro diritto e al risarcimento del danno, la sanzione amministrativa non è riconducibile né all'una né all'altra categoria: essa, infatti, non è restaurazione del diritto altrui, rappresentando una vera e propria pena per l'avvenuta violazione dell'ordinamento. L'illecito amministrativo non è, dunque, punito in relazione o in conseguenza del danno arrecato — che rappresenta un'evenienza marginale e per il quale soccorre la comune azione risarcitoria — ma per la violazione della norma impositiva di un dovere. In tal senso il concetto è più vicino alla fattispecie penale, che non a quella civile: anche la prima infatti, essendo prevista perché la norma giuridica è stata violata e non perché ci sono lesioni da sanare, intende punire anziché ripristinare. Cfr. GRULIANI, *Violazioni e sanzioni delle leggi tributarie*, Milano 1986, p. 9 s. Per approfondire le caratteristiche della legge 689/81 e la nuova struttura dell'illecito amministrativo si rimanda, per tutti, a DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA GRUGNOLA, *Commentario alle modifiche del sistema penale*, cit., *passim*; SCURBI, *Depenalizzazione e principi dell'illecito amministrativo*, cit., p. 261; PALIERO, TRAVI, *La sanzione amministrativa*, Milano 1988, *passim*; PEPE, *Illecito e sanzione amministrativa*, Padova 1990, *passim*.

tuiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o della ammenda».

Il secondo comma dello stesso articolo afferma che «la disposizione del precedente comma non si applica ai reati in esso previsti che, nelle ipotesi aggravate, siano punibili con pena detentiva, anche se alternativa a quella pecuniaria».

Riconducendo tali norme alla fattispecie oggetto del nostro studio, si impongono due riflessioni: la prima, le figure recepite dall'art. 4 della legge 659 ai sensi dell'art. 32 della legge 689 dello stesso 1981 non possono più configurarsi fattispecie delittuose perché, essendo «violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa», «non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di danaro», secondo il chiaro disposto dell'art. 32 della legge 689.

La seconda, la depenalizzazione delle fattispecie raffigurate dall'art. 4 potrebbe evitarsi laddove si volessero ritenere le fattispecie delittuose di cui all'art. 7 della legge 195/71, sanzionate con pena detentiva, ipotesi aggravate del «reato» contemplato dall'art. 4 della legge 659/81.

È allora necessario chiedersi se possa ipotizzarsi che il reato di illegale finanziamento pubblico dei partiti politici, quello di finanziamento occulto societario e quello di omessa denuncia di finanziamento privato ed estero siano figure circostanziate di un medesimo illecito, cioè siano *species eiusdem generis*, o se viceversa costituiscano figure delittuose autonome e distinte.

Al riguardo è utile premettere che può qualificarsi «circo- stanza del reato» quella situazione di fatto che, eterogenea rispetto agli elementi essenziali del reato, è prevista a livello normativo per un più puntuale adeguamento della sanzione al disvalore del fatto commesso: ponendosi sempre come elemento ulteriore e non costitutivo del fatto tipico, la circostanza non incide, infatti, sulla struttura essenziale, né sull'autonomia tipica, né sul titolo del reato cui inertece⁸⁹.

⁸⁹ Al riguardo vedi, per tutti, M. GARLO, *Sulla distinzione fra figura autonoma*

Collocandosi «da un punto di vista pre-legislativo» è quanto mai semplice cogliere la differenza di *ratio* che passa tra la configurazione di una circostanza e la previsione di una autonoma ipotesi di reato. Se infatti, quando costruisce una nuova fattispecie incriminatrice, il legislatore prevede «a colmare una reale o supposta lacuna della protezione penale, apprestando, in forma adeguata, la tutela di un determinato bene giuridico contro una specifica forma di aggressione; mediante la previsione di una circostanza ... il legislatore mira, più semplicemente, ad adeguare la pena applicabile al maggiore o minore disvalore del fatto tipico».

Disvalore differente per «la particolare modalità esecutiva del fatto» o per la presenza di «determinate circostanze del suo realizzarsi»⁹⁰.

Per distinguere un'autonomia figura di reato da un'ipotesi, aggravata o attenuata, di uno stesso reato base, sono da considerare «taluni dati concernenti la tecnica di tutela accolta dalla fattispecie: e cioè la possibilità di ricondurre la specifica figura criminosa in una (eventuale) categoria tipica generale, espressa mente delineata dalla norma; ... il *nomen iuris* adottato; l'evidenziato rinvio al reato base; la collocazione della disposizione nel sistema delle norme»⁹¹.

Decisivo è poi constatare che, muovendo dalla classificazione del reato in relazione al bene giuridico specificamente offerto, la circostanza non può mai essere idonea a mutare il nucleo centrale della tutela predisposta per il reato base⁹², al contrario

ma e figura circostanziata, in *Rev. it. dir. proc. pen.*, 1949, p. 560 ss.; CONTENTO, *Introduzione allo studio delle circostanze del reato*, Napoli 1963, *passim*; MARINI, voce *Circostanze del reato*, in *Noviss. dig. it., Appendice*, Torino 1980, p. 1254; PADOVANI, voce *Circostanze del reato*, in *Dig. disc. pen.*, II, Torino 1988, p. 188 ss.

⁹⁰ Così FIORE, *Diritto Penale*, II, cit., p. 4 ss.

⁹¹ Così ZUCCALA, *Delle circostanze del reato*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di Crespi, Stella, Zuccala, Padova 1992, p. 196 ss. Sul punto vedi pure CONTENTO, *Introduzione allo studio delle circostanze del reato*, cit., p. 48 ss.

⁹² Il criterio del bene giuridico non è considerato idoneo a distinguere tra figura autonoma e figura circostanziata di reato per MANNA, voce *Circostanze del reato*, cit., p. 361.

tra titoli autonomi, diversi di reato «tale nucleo non può non variare»⁹³.

Fatta questa necessaria premessa sistematica, dobbiamo considerare se il reato di illegale finanziamento pubblico possa o meno essere considerato forma aggravata del reato comune di finanziamento ai partiti politici.

Invero, abbiamo già visto come il divieto assoluto di finanziamenti pubblici si giustifica per la qualifica pubblica o parapubblica del soggetto erogatore: ciò, a prima vista, potrebbe far ritenere che la particolare costruzione della fattispecie, e dunque la rigidità del relativo divieto, sia giustificabile proprio sulla scorta di questa specifica connotazione dell'erogatore del finanziamento, integrante una forma aggravata del reato comune di finanziamento ai partiti.

Una tale ricostruzione appare, fra l'altro, assolutamente conforme alla sistematica delle circostanze aggravanti ed in particolare alla disposizione dell'art. 61 n. 9 c.p. che prevede quale circostanza aggravante comune «l'aver commesso il fatto con abuso di poteri, o con violazione di doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio».

Il discorso potrebbe ripetersi per il «reato di occulto finanziamento societario privato»: anche qui la più robusta risposta sanzionatoria potrebbe derivare dalla particolare qualifica del soggetto erogatore (società su basi capitalistiche).

Una impostazione di questo genere risulta, tuttavia, alquanto approssimativa.

Abbiamo infatti già visto come la qualifica soggettiva dell'erogatore, lungi dal rappresentare un elemento accidentale dei reati considerati, sia elemento costitutivo della punibilità degli stessi.

Se l'erogatore è un soggetto pubblico o parapubblico, ai sensi 1° comma dell'art. 7 della legge 195/74, l'erogazione e l'ac-

⁹³ Così ZUCCALA, *Delle circostanze del reato*, cit., p. 196 ss. *Contra* M. GALLO, *Sulla distinzione fra figura autonoma e figura circostanziata*, cit., p. 560 ss.

cezzazione del finanziamento risulta condotta penalmente rilevante; laddove l'erogatore sia rappresentato da società private a base capitalistica, ai sensi del 2° comma dello stesso art. 7, le suddette condotte vengono apprezzate come sostanzialmente lecite, salva la violazione di ulteriori obblighi; lo stesso accade, nel caso in cui il finanziatore sia una società di qualifica residuale o un soggetto estero.

Si comprende allora che la particolare qualifica normativa (pubblica o privata, collettiva o individuale) del «soggetto erogatore» assume il ruolo di un vero e proprio dato fondante la punibilità.

Le figure in esame, per altro, divergono, come è stato già ampiamente dimostrato, sul piano delle condotte tipizzate e sotto il profilo del bene oggetto di tutela.

Sulla base di queste sintetiche osservazioni, si evince chiaramente che nelle fattispecie considerate manca quella comune piattaforma di elementi essenziali e costitutivi del reato che, sola, potrebbe intaccare l'idea dell'autonomia delle figure. Autonomia che, del resto, è stata sempre sottolineata, in dottrina e in giurisprudenza, laddove è subito apparso necessario classificare e differenziare le fattispecie in questione⁹⁴.

Deve, pertanto, ritenersi del tutto priva di fondamento la classificazione dei reati ricompresi nell'art. 7 della legge 195/75 quali ipotesi aggravate dell'illecito contenuto nell'art. 4 della legge 659/81.

Respinta allora questa argomentazione, ostativa alla depenalizzazione delle fattispecie di omessa o non veritiera dichiarazione di finanziamenti alla Presidenza della Camera, occorre guardare alla sanzione del 6° comma dell'art. 4 L. 659/81, nella parte in cui si riferisce «alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici».

Invero, anche tale pena, in virtù della emanazione della legge 689/1981, viene commutata in una sanzione amministrativa accessoria.

L'art. 20 della legge di depenalizzazione, (Sanzioni amministrative accessorie), dispone al riguardo: «l'autorità amministrativa con l'ordinanza ingiunzione ... può applicare come sanzioni amministrative, quelle previste dalle leggi vigenti per le singole erogazioni, come sanzioni penali accessorie, quando esse consistono nella privazione o sospensione di facoltà o diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione».

Verificata allora la trasformazione dei reati di omessa o non veritiera denuncia alla Presidenza della Camera in illeciti amministrativi sanzionati con pena pecuniaria, è necessario rilevare che, ai sensi del 1° comma dell'art. 10 della 689, «la sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a lire quattrocentomila e non superiore a lire venti milioni».

Particolare rilievo merita pure la disciplina delle commisurazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, prevista all'art. 11, tale norma così dispone: «nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo e ... massimo e nella applicazione delle pene accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche».

La norma prevede, pertanto, indici di commisurazione della sanzione di natura oggettivi uniti ad altri intimamente legati al dato soggettivo-personalistico dell'autore: sotto questo ultimo aspetto si pone in sintonia con la tendenza legislativa di strutturare l'illecito depenalizzato in conformità all'illecito penale⁹⁵.

Tendenza che viene, in parte, disattesa nella disposizione dell'art. 6, la quale prevede «ipotesi di responsabilità solidale».

⁹⁴ Cfr. ALAGNA, *op. cit.*, p. 378; OPRO, *op. cit.*, p. 578; SAGNOLLO, *op. cit.*, p. 31 ss. Vedi, per la giurisprudenza, Cass., sez. VI, 13 gennaio 1994, in *Giust. Pen.*, 1994, II, p. 674; Cass., sez. III, sent. 2250 del 24 agosto 1994, imp. Vizini; Cass., sez. VI, sent. 12729 del 22 dicembre 1994, imp. Armani.

⁹⁵ Sul punto vedi, per tutti, FRANDACA-MUSCO, *Diritto Penale*, *cit.*, p. 659.

In particolare, al 3° comma, il suddetto articolo dispone: «se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta».

Tale norma acquista una connotazione particolare poiché introduce una responsabilità tipicamente civilista, in un ambito di norme ispirate al sistema penale, e la connette a persone giuridiche, associazioni non riconosciute e imprenditori, cioè a soggetti potenzialmente idonei, sotto il profilo della qualificazione normativo-soggettiva, a rientrare nell'ambito applicativo dell'art. 4 della legge 659/81.

Tali soggetti sono inoltre titolari, ai sensi della parte finale del disposto, di un diritto di regresso nei confronti dell'autore della violazione, qualora abbiano personalmente pagato la sanzione. Non ha torto chi afferma, a tale riguardo, che «l'utilizzo di tale modello attenua sensibilmente l'efficacia dissuasiva della minaccia della sanzione amministrativa» poiché «attribuendo alla *societas* una mera obbligazione solidale, peraltro con diritto di regresso per intero nei confronti dell'autore della violazione, ci si limita ad accollare all'ente una semplice forma di garanzia per il pagamento della sanzione pecuniaria»⁹⁶.

Un ultimo rilievo: stante la particolare natura dei soggetti cui dovrebbero essere applicate le sanzioni in questione, è di difficile individuazione l'autorità amministrativa competente⁹⁷.

⁹⁶ In tal senso, si è opportunamente sottolineato che il legislatore dell'81 «non ha sfruttato la *chance* che la responsabilità amministrativa gli forniva per superare il dogma *societas delinquere non potest*, in vista della configurazione di una forma di responsabilità diretta della persona giuridica. Ove invece si fosse prevista una disciplina imperniata sulla responsabilità concorrente dell'ente collettivo e dell'autore della violazione, la minaccia della sanzione amministrativa avrebbe avuto maggiore possibilità di scoraggiare la realizzazione di sprejudicate politiche di impresa». Tali osservazioni sono in FIANDECA-MIRSCO, *op. cit.*, p. 660.

⁹⁷ Questa difficoltà, unita alla constatata illogicità della creazione ed imme-

Al riguardo va osservato che l'organo competente a porre in essere le sanzioni amministrative riguardanti il settore statale è, ai sensi del 1° comma dell'art. 17 L. 689/81, «l'ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al Prefetto».

Invero la materia elettorale rientra nella competenza del Ministero dell'Interno, la cui autorità periferica è, del resto, costituita proprio dal Prefetto: sarà allora quest'ultimo a dovere irrogare le relative sanzioni amministrative.

data depenalizzazione del reato in questione, ha portato parte minoritaria della giurisprudenza a ritenere l'illecito non decriminalizzato. Vedi Trib. Cagliari, sent. 19 marzo 91, imp. Loi ed altri.

CAPITOLO QUARTO

LA DISCIPLINA DELL'ILLEGALE FINANZIAMENTO RAPPORTATA AL SISTEMA PENALE: PROBLEMI DI SPECIALITÀ E D'INTERFERENZE FRA NORME

SOMMARIO: 1. La convergenza normativa fra le fattispecie d'illegale finanziamento ai partiti politici ed i delitti di corruzione. — 1.1. Inquadramento del principio di specialità. — 1.2. La specialità reciproca: bilateralità *per specifica* e bilateralità *per aggiunta*. — 1.3. Conclusioni sul rapporto fra le fattispecie d'illegale finanziamento e di corruzione. — 1.4. L'illecito finanziamento pubblico come forma anticipata di corruzione. — 2. Illegale finanziamento e concussione. — 3. Illegale finanziamento pubblico ed abuso d'ufficio. — 4. Illegale finanziamento pubblico e peculato. — 5. Illegale finanziamento societario privato e false comunicazioni sociali: la convergenza della fattispecie oggettivo-materiale. — 5.1. La comparazione della componente soggettiva. — 6. Illegale finanziamento societario privato e appropriazione indebita.

1. — Tutte le volte in cui la dazione di una somma di danaro (o di altra utilità) venga effettuata a favore di politici o candidati, che rivestono la qualifica di pubblici ufficiali (o incaricati di pubblico servizio), in violazione dei divieti di cui agli artt. 7 della legge 195/74 e 4 legge 659/81, qualora sussista una correlazione fra l'illecita contribuzione politica ed il compimento di un atto dell'ufficio (o contrario ai doveri d'ufficio) del soggetto beneficiario o di altri pubblici ufficiali (o incaricati di pubblico servizio), si porrà il problema della convergenza fra la normativa dell'illecito finanziamento e della corruzione.

Tale situazione (che, evidentemente, presuppone in capo al beneficiario del finanziamento il cumulo delle qualifiche di «politico» e di pubblico ufficiale) si verificherà allorché il contribu-

to venga erogato in favore del Presidente del gruppo parlamentare, di un membro del Parlamento nazionale ed europeo, di un consigliere regionale provinciale o comunale, ma anche qualora il beneficiario del contributo sia provvisto di una doppia qualifica: sia, ad esempio, presidente o segretario del partito o candidato alle elezioni politiche e, nello stesso tempo, amministratore pubblico in carica (e come tale indiscutibilmente pubblico ufficiale)¹.

La normativa in tema di corruzione ed illecito finanziamento andrà peraltro a sovrapporsi, ed è il caso più frequentemente verificatosi nei processi di Tangentopoli, anche qualora l'espone politico, pur non rivestendo la qualifica di pubblico ufficiale (o di incaricato di pubblico servizio), agisca in concorso con un soggetto provvisto della suddetta qualifica.

Ciò avverrà nel caso in cui il «politico» abbia accettato la dazione o la promessa di denaro, per sé o per il partito, a fronte del compimento di un'attività, d'ufficio o contraria ai doveri d'ufficio, di un terzo, pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio).

Va, d'altra parte, precisato che ogniqualvolta la dazione del finanziamento risulterà correlata ad una semplice «scelta d'indirizzo politico», quale ad esempio l'ampliamento del programma di partito o una sua modificazione, da cui poi il finanziatore pensi di poter trarre una qualche utilità generica ed indiretta, non potrà ritenersi integrato il delitto di corruzione ma dovrà essere applicata solo la disciplina dell'illecito finanziamento².

Così, per fare un esempio, integrerà un'ipotesi di corruzione

¹ Sul punto vedi SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 96 ss.

² La validità di una tale impostazione è comprovata dal fatto che, «prima che fosse emanata la legge 195/74, la giurisprudenza aveva ritenuto che non integrasse gli estremi del reato di corruzione il finanziamento di un partito politico corrisposto al fine di influire sulla formazione della volontà della pubblica amministrazione onde indirizzarla, quanto più possibile, verso scelte coincidenti con gli interessi dei finanziatori». In proposito vedi sent. Tribunale di Roma, 11 maggio 1964, in *Foro it.*, 1964, II, c. 409 ss. Per approfondimenti si rimanda a SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 97 ss.

il finanziamento corrisposto al politico-pubblico ufficiale da una società operante nel settore edilizio per vedersi assegnare la gara di appalto relativa alla costruzione di una strada pubblica. Di contro, si rientrerà nell'ambito dell'illecito finanziamento, qualora quello stesso contributo, non deliberato né iscritto a bilancio dalla società erogatrice, sia corrisposto e ricevuto in funzione di un mero impegno politico diretto alla costruzione di un maggior numero di strade pubbliche, alla cui aggiudicazione la società erogatrice della contribuzione giungerà in via successiva, vincendo regolarmente le relative gare.

Fatta questa premessa, si deve stabilire se gli indicati casi di convergenza di norme possano essere risolti *ex art.* 15 c.p., cioè nell'ambito della disciplina del concorso apparente, o siano piuttosto da ricomprendere nell'alveo del concorso formale di reati³. Si tratta di verificare, al riguardo, se le due fattispecie astratte siano assimilabili in quanto costituite da elementi strutturali forniti di un grado di identità ontologicamente compatibili con un rapporto di *genus ad speciem*⁴.

³ Convergenza di norme significa «attitudine di più norme ad essere applicate al medesimo fatto». Presupposto necessario di un tale fenomeno è, evidentemente, che il fatto corrisponda a due o più fattispecie legali. Sul punto vedi MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, Bologna 1966, p. 237. Al riguardo, vale la pena sottolineare come sia stata la dottrina tedesca, partendo dall'idea che il concorso apparente di norme si ponga come eccezione rispetto al concorso di reati, a distinguere, nell'ambito del concorso di norme, lo *scheitbare, unechte Idealkonkurrenz* (concorso ideale) dallo *scheitbare, unechte Realkonkurrenz* (concorso reale). Sul punto vedi, per tutti, GIERDS, *Zur Lehre von der Konkurrenz in Strafrecht*, Hamburg 1961, p. 152 ss. Questa impostazione, bene evidenziando che il principio di specialità si pone come negazione, come contropartita del concorso formale di reati, lascia comprendere che concorso (eterogeneo) di reati e concorso apparente di norme sono fenomeni che si escludono reciprocamente. In tal senso, PROSDOMICI voce *Concorso di reati e di pene*, in *Dig. disc. pen.*, vol. II, Torino 1988, p. 510. Contra PAGLIARO, voce *Concorso di norme*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano 1961, p. 661.

⁴ Per determinare la natura apparente o reale del concorso di norme, parte della dottrina e la prevalente giurisprudenza ritengono sufficiente l'applicazione del solo criterio di specialità: *lex specialis derogat legi generali*. In tal senso, DELL'ITALIA, *Concorso di norme e concorso di reati*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1934, p. 110 ss.;

Nella corruzione per atto d'ufficio (o per atto contrario ai doveri d'ufficio), l'elemento materiale del delitto consiste nel fatto di corrompere un soggetto, qualificabile pubblico ufficiale (o ex art. 320 c.p., incaricato di pubblico servizio) dando o promettendo allo stesso «danaro o altra utilità» per sé o per altri, così da indurlo alla promessa di una controprestazione, consistente appunto nella commissione di un atto del suo ufficio (o contrario ai doveri dello stesso).

La condotta tipizzata nella corruzione, come quella dell'illecito finanziamento dei partiti, risulta pertanto dall'incontro di due condotte contrapposte: quella del privato che dà, o promette, e quella dell'agente pubblico che riceve, per sé o per un terzo, quel che gli si offre o, comunque, ne accetta la promessa⁵.

Il delitto in esame è dunque costruito sul modello del reato plurisoggettivo a struttura bilaterale: autore della dazione può essere qualsiasi soggetto (pubblico o privato, persona fisica o giuridica, soggetto individuale o collettivo), mentre beneficiario

MORO, *Unità e pluralità di reati*, Padova 1951, *passim*; CONTI, *Concorso apparente di norme*, in *Noviss. dig. it.*, Torino 1958, vol. II, p. 1007 ss.; SMINSALCO, *Il concorso apparente di norme nell'ordinamento penale italiano*, Milano 1961, *passim*; ANTOURSEI, *Manuale di diritto penale*, parte generale, Milano 1989, p. 132 ss. Per la giurisprudenza, vedi per tutti, Cass. 5 gennaio 1974 in *Cass. pen.*, 1975, p. 1306; Cass. 11 ottobre 1979, *ivi*, 1981, p. 544; Cass. 21 ottobre 1981, *ivi*, 1983, p. 621.

⁵ Questa impostazione è sostenuta dalla maggioranza della dottrina, cfr. al riguardo GRISPIGNI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, 1953, p. 69 ss.; VENDITTI, *Corruzione* (delitti di), in *Enc. dir.*, X, 1969, p. 755; FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale, parte speciale*, I, 1988, p. 158 ss.; GROSSO, *Corruzione*, in *Dig. pen.*, III, 1988, p. 155 ss.; SEMINARA, *Dei delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 715. Per l'opposta tesi, secondo cui i delitti di corruzione sarebbero da sottoporre in due autonomi reati, a configurazione attiva (del privato che dà o promette danaro o altra utilità) e passiva (del soggetto pubblico che riceve o accetta la promessa), vedi per tutti PAGLIARO, *Principi di diritto penale, parte speciale, Delitti contro la p.a.*, 1992, p. 130 ss. Queste posizioni appaiono, del resto, conformi alla giurisprudenza costante della Suprema Corte che evidenzia come il delitto di corruzione, finanche «allo stato del tentativo, costituisce una ipotesi delittuosa a carattere necessariamente bilaterale» (Cass., sez. VI, 88/179240), «configurabile solo» laddove si accerti la presenza di «condotte convergenti del corruttore e del corrotto» (Cass., sez. VI, 83/1583334).

della stessa dev'essere, necessariamente, un pubblico ufficiale (o un incaricato di pubblico servizio).

Sotto il profilo dei soggetti attivi emergono allora le prime differenze con i reati d'illecito finanziamento ai partiti: in tali fattispecie infatti, se i beneficiari della contribuzione possono essere ricompresi nella categoria dei pubblici ufficiali, i soggetti erogatori risultano più specificamente determinati. Al riguardo, abbiamo più volte sottolineato che le figure in esame postulano il possesso in capo all'erogatore di particolari requisiti; requisiti che assumono peraltro un'efficacia cd. differenziatrice, basandosi proprio sulla diversa posizione di «chi dà», la configurabilità dei differenti tipi d'illecito finanziamento⁶.

Alla qualifica del soggetto erogatore dunque, indifferente nella corruzione ma elemento costitutivo dei reati d'illecito finanziamento, dovrà farsi riferimento per definire gli esatti termini dell'eventuale conflitto fra le normative in questione. Qualora il contributo sarà erogato dai soggetti «pubblici e parapubblici», tipizzati dal primo comma dell'art. 7, la corruzione andrà a correre con l'illecito finanziamento pubblico; qualora si tratterà di finanziamenti posti in essere da società private a base capitalistica il concorso riguarderà il finanziamento occulto societario; nel caso di erogazioni provenienti da società di persone, imprenditori individuali o persone fisiche, la corruzione andrà ad identificarsi con la normativa di cui all'art. 4 della legge 659/81.

È dunque chiaro che, relativamente allo *status* del soggetto «che dà», l'illecito finanziamento si pone, rispetto alla corruzione, quale norma speciale.

Bisogna, d'altra parte, considerare che, ai fini della configurabilità del delitto di corruzione, è necessario che l'agente pubblico, seppure non titolare di una specifica competenza rispetto al compimento dell'atto oggetto del mercimonio, abbia almeno, in virtù della sua appartenenza all'ufficio o all'organo competen-

⁶ Vedi al riguardo VENAFRO, voce *Reato proprio*, cit., p. 337 ss.

te, una concreta possibilità d'interferire o, comunque d'influire sull'emanazione dell'atto.

In tal senso, la sussistenza del delitto in questione è subordinata alla condizione che l'attività oggetto del mercimonio sia «propria» del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio⁷, rientrando, sia pure latamente, in una sfera di attribuzione dello stesso agente pubblico riconducibile al dettato normativo degli artt. 357 e 358 c.p.⁸

Il delitto di corruzione dunque, prevedendo fra i suoi elementi costitutivi la qualità di pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) in capo al destinatario del «denaro o altra utilità», sembrerebbe, a sua volta, norma speciale nei confronti dell'illecito finanziamento.

Dal combinato disposto degli artt. 7 della legge 195/74, 4 della legge 659/81 e 3 della legge 22/82, emerge infatti che la qualifica di pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio),

⁷ Il rapporto che deve legare pubblico ufficiale e atto d'ufficio è stato ultimamente approfondito dalla giurisprudenza della Corte Suprema la quale, rispetto alla configurabilità del delitto di corruzione ex art. 319 c.p., ha ritenuto «necessario che l'attività oggetto del mercimonio sia "propria" del pubblico ufficiale, e cioè che rientri, sia pure latamente, in una sfera di attribuzione dello stesso pubblico ufficiale e che consista in un comportamento preso in considerazione da una disciplina avente le caratteristiche di cui all'art. 357 del c.p. Non si configura perciò il delitto di corruzione punito dall'art. 319 del c.p. nel caso in cui il pubblico ufficiale ponga in essere il suo intervento avvalendosi dell'autorevolezza e del prestigio che gli derivano dall'alta carica ricoperta, senza che detto intervento rientri nelle prerogative istituzionali del suo ufficio o sia in qualche modo alle stesse collegabili» (Cass., sez. IV, sent. 6 febbraio 1997, n. 1117). A noi pare che questa pronuncia contribuisca significativamente a differenziare le responsabilità del politico rispetto a quelle specifiche del pubblico ufficiale giungendo, per questa via, ad una distinzione più chiara, sotto il profilo dei soggetti responsabili, fra illecito finanziamento e corruzione.

⁸ In tal senso, vedi da ultima, Cass., sez. VI, 93/195523. D'altra parte, la giurisprudenza maggioritaria meno recente della Suprema Corte sottolineava come «il reato in esame non può configurarsi rispetto agli atti (materiali) commessi in occasione dell'ufficio — ad es. le raccomandazioni — parimenti realizzabili da un soggetto privato in grado di svolgere tale attività d'interferenza» Cass. 2. maggio 1983, in *Cass. pen.*, 1984, p. 1936; Cass. 9 settembre 1985, in *Riv. pen.*, 1986, p. 737.

pur essendo in alcuni casi inerente alle cariche politiche cui si riferisce la normativa in questione, non può, tuttavia, essere ritenuta elemento fondante la punibilità del beneficiario dell'illecito finanziamento. Si pensi alla figura dei «candidati» (alle cariche parlamentari nazionali, di parlamentari europei, di consiglieri regionali ecc.) che, pur essendo soggetti ai divieti ed agli obblighi della normativa sul finanziamento politico, non possono certo, se non in via eventuale ed ipotetica, considerarsi pubblici ufficiali (o incaricati di pubblici servizi).

Al riguardo, bisogna tuttavia considerare che anche i soggetti tipizzati dalle norme in tema d'illecito finanziamento, in quanto soggetti «che ricevono», risultano, a loro volta, speciali rispetto alla figura del «beneficiario» determinata dalla corruzione. Invero non può dubitarsi che per i primi «il rivestire (o comunque l'essere candidati a rivestire) cariche politiche», sia condizione imprescindibile di responsabilità; condizione che rappresenta un elemento ulteriore e specificante rispetto alla qualifica di semplice agente pubblico richiesta dalla corruzione.

È allora chiaro che i rapporti fra i concorrenti necessari dei due illeciti, quali beneficiari della «dazione», non potranno ricondursi alla categoria della specialità in senso stretto, ma dovranno confluire nella specialità bilaterale.

Proseguendo nella comparazione fra le fattispecie oggettivo-materiali degli illeciti considerati, deve rilevarsi che il delitto di corruzione, a differenza dell'illecito finanziamento, oltre ad essere contrassegnato da un *pactum sceleris* sinallagmatico, presenta una convergenza di comportamenti ulteriormente qualificata. Elemento costitutivo del reato è infatti il rapporto di mezzo a fine che intercorre fra «il denaro» o l'«altra utilità» (promessa o data al pubblico ufficiale) ed il compimento dell'atto d'ufficio (o contrario ai doveri dello stesso): gli artt. 318 e 319

⁹ Al fine di valorizzare la natura di scambio alla base del rapporto di corruzione, la prevalente dottrina e parte della giurisprudenza ritengono sia necessario accertare la proporzione tra donativo ed atto compiuto dal pubblico ufficiale. Vedi per tutti PAGIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 163.

c.p.¹⁰ vanno, infatti, a sanzionare proprio il collegamento fra la dazione illegittima e il compimento di un'attività dell'agente pubblico.

¹⁰ Secondo costante giurisprudenza, «la differenza fra le ipotesi criminose previste dagli artt. 318 e 319 c.p. sta nel fatto che nel primo caso, attraverso il collegamento con il privato, determinato dal *pactum sceleris* si realizza una violazione del principio di correttezza e del dovere di imparzialità del pubblico ufficiale, senza che però la parzialità si trasferisca all'atto, che resta l'unico possibile per attuare interessi esclusivamente pubblici, mentre nel secondo la parzialità si rileva nell'atto, segnandolo di connotazioni privatistiche, perché formato nell'esclusivo interesse del privato corruttore, e rendendolo peraltro illecito e contrario ai doveri d'ufficio». Da ultimo Cass., sez. VI, 28 settembre 1995, in *Cass. pen.*, 1996, p. 2549. La diversità di lessico adoperata dall'art. 319 rispetto all'art. 318 c.p. ha generato, sul punto del rapporto fra dazione (o promessa di dazione) ed atto, dei dubbi in dottrina ed in giurisprudenza. Inverso l'art. 319 (corruzione propria), a differenza dell'art. 318 (corruzione impropria) non afferma esplicitamente che il «denaro o l'altra utilità» devono essere intesi come retribuzione per l'atto contrario ai doveri d'ufficio. Ci si è pertanto chiesti se sia sufficiente ad integrare la corruzione propria «ogni dazione o promessa», a prescindere «dalla proporzionalità fra le prestazioni dei concorrenti necessari». La risposta positiva al quesito sarebbe del resto «giustificata dalla circostanza che mentre nel caso di corruzione impropria l'oggetto della compravendita è un atto d'ufficio, per cui pare ragionevole richiedere una proporzione fra dazione o promessa di denaro o altra utilità ed atto di ufficio concordato, nel caso di corruzione propria oggetto dello scambio illecito è l'omissione o il ritardo dell'atto di ufficio, ovvero il compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio, per cui sembra ragionevole richiedere maggiore severità ed assoluta inflessibilità nella repressione penale colpendo ogni, anche minimo cedimento del soggetto pubblico alle lusinghe del privato». A noi pare, concordemente ad autorevole dottrina, che questi ragionamenti non possano essere seguiti, dal momento che «in un delitto centrato sui concetti di compravendita di un atto ... e delle prestazioni contrapposte dei soggetti pubblico e privato, il requisito di una proporzionalità che consenta di considerare realmente scambio l'oggetto del *pactum sceleris* fra corrotto e corruttore» dev'essere inteso «*in re ipsa*». Così GROSSO, *La corruzione*, in AA.VV., *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, a cura di Padovani, Torino 1996, p. 182 ss. Concorde FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 163; SEMANARA, *Dei delitti contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 722; PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 162 ss.; SEGRETTO-DE LUCA, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, 1991, p. 349. Una tale posizione risulta avvalorata da quella giurisprudenza che ritiene necessario che la condotta corruttiva abbia ad oggetto un concreto (cioè individuato o individuabile) atto d'ufficio. Costante giurisprudenza della Suprema Corte afferma, inoltre, che la controprestazione del pubblico ufficiale, oltre a dover essere «den individualata», debba an-

Qualora, di contro, non sussista questo scambio sinallagmatico fra le prestazioni contrapposte, non potrà ritenersi validamente costituita la fattispecie tipica della corruzione¹¹.

Invero, proprio nell'intimo nesso che lega la dazione (o la promessa della stessa) al compimento dell'atto pubblico, deve individuarsi l'elemento che rende speciali le condotte di corruzione rispetto a quelle d'illecito finanziario: da quest'ultimo esula, infatti, ogni valutazione sulla «causale» della dazione¹².

Analogo, o comunque assimilabile, è invece l'oggetto materiale dei due reati: «il danaro o altra utilità» nella corruzione, i «finanziamenti e contributi» nell'illecito finanziamento¹³.

È chiaro che i finanziamenti, avendo prevalentemente ad oggetto somme di denaro, si potranno quale concetto di specie rispetto al genere «danaro» previsto nella fattispecie di corruzione; deve tuttavia considerarsi che, sebbene il concetto di finanziamento possa allargarsi a ricomprendere «qualunque bene o altra utilità che, arricchendo il patrimonio di un partito, aumenti le sue chances di successo», resta comunque per sua natura ancorato ad «un vantaggio di natura economica».

Ciò lo differenzerebbe da quelle «altre utilità» previste dal reato di corruzione che potrebbero coincidere, almeno secondo una parte della giurisprudenza e della dottrina, anche con l'«offerta di un vantaggio morale non patrimoniale»¹⁴.

che risultare «susceptibile di attuazione» (da ultimo Cass. sez. VI, 90/184849). Per l'opposta tesi vedi per tutti LEVI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in *Trattato di dir. pen.*, diretto da Floriani, 1953, p. 264 ss.

¹¹ Non costituisce, infatti, corruzione, «il fatto compiuto dal soggetto pubblico per soli motivi di sentimento, amicizia, parentela ... ecc.». Sul punto vedi per tutti PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 162 ss.; GROSSO, *La corruzione*, cit., p. 183.

¹² Vedi sul punto FIRCK, *Responsabilità penali dell'imprenditore indagato per tangenti, nell'ottica dei reati societari e fallimentari*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 1452.

¹³ Per approfondire il significato e analizzare le differenze dei termini «finanziamento e contributo» si veda SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 39 ss.

¹⁴ In questo ambito potrebbe, ad esempio, rientrare l'offerta di favori cammali. Al riguardo Cfr. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 49 in nota.

In tal senso il «finanziamento» dev'esser visto come una specificazione del concetto « danaro o altra utilità » utilizzato per tipizzare l'oggetto materiale della corruzione.

Effettuata allora, seppure sinteticamente, una comparazione fra gli elementi costitutivi dei due reati, può concludersi che le fattispecie d'illecito finanziamento e di corruzione presentano, ciascuna, degli elementi peculiari rispetto all'altra: da un punto di vista logico-formale, siamo pertanto di fronte ad una convergenza bilaterale di norme.

Per chiarire la natura e gli effetti di una tale convergenza, risulta tuttavia indispensabile approfondire le problematiche connesse al concorso di reati e al concorso di norme.

1.1. — Per impostare un'analisi metodologicamente corretta del problema della convergenza di norme, invero, occorre partire dal considerare che il principio di specialità, unico strumento normativo in grado di affermare l'esistenza di un concorso apparente di norme, è destinato, in realtà, ad operare solo in un momento successivo rispetto alla ricognizione degli estremi di un tale concorso¹⁵.

Al riguardo si sottolinea, opportunamente, come l'indagine relativa all'approfondimento del fenomeno del concorso fra norme ponga tre distinti piani di indagine: quello relativo ai presupposti della sua esistenza, quello diretto a definire il principio giuridico che stabilisce l'apparenza o la realtà del medesimo ed, infine, quello che fornisce, nell'ambito del preaccertato concorso apparente, i criteri in grado di individuare la norma prevalente¹⁶.

Un conflitto apparente di norme si verifica allorché, sebbene sembri che due o più norme siano applicabili al medesimo fatto, una soltanto dev'essere concretamente applicata: presupp-

¹⁵ Così G. A. DE FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, in *Dir. disc. pen.*, vol. II, Torino 1988, p. 420.

¹⁶ Lo schema sistematico è di MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, cit., p. 176.

posti del fenomeno sono pertanto la pluralità di norme e l'identità del fatto.

Il disposto normativo dell'art. 15 c.p., d'altra parte, riferendosi ai presupposti del concorso, fornisce il principio giuridico in grado di definirne l'apparenza, laddove stabilisce che le disposizioni convergenti devono regolare «la stessa materia», mentre passa a definire i criteri per individuare la norma prevalente, quando fissa la deroga alla disposizione generale in favore di quella speciale.

Si comprende pertanto che la regola della specialità presuppone che siano stati, precedentemente, già individuati i criteri strutturali in base ai quali possa giustificarsi l'applicazione di una sola norma. In una tale ottica, «non sembra azzardato ritenere che la tematica del concorso apparente debba riguardare, non già il principio di specialità, bensì il diverso requisito della stessa materia», dal momento che proprio in quest'ultimo dato la disposizione dell'art. 15 identifica il presupposto essenziale perché possa scattare la regola della prevalenza della *lex specialis*¹⁷.

La locuzione *stessa materia*, per parte della dottrina, andrebbe a comprendere «l'identità del bene protetto», di guisa che una prima, insormontabile barriera alla configurabilità del concorso apparente, e dunque all'applicazione del principio di specialità, sarebbe costituita dalla diversità del bene giuridico richiamato dalle fattispecie di riferimento¹⁸.

Gravitano nell'orbita di questa teoria, anche coloro che partono dall'idea, metodologicamente ineccepibile, che al fine di

¹⁷ Così G. A. DE FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, cit., p. 420 ss.

¹⁸ Tale orientamento risulta invero «oggi più diffuso in giurisprudenza che in dottrina»: vedi, per tutte, Cass. 6 ottobre 1964, in *Giust. pen.*, 1965, II, p. 205; Cass. 11 ottobre 1979, in *Cass. pen. Mass. ann.*, 1981, p. 544; Cass., sez. un., 81/6713. Per la dottrina cf. FERRARI, *Concorso di leggi e concorso di reati nel codice penale*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1933, p. 540; SPIZZA, *Il reato progressivo*, Udine 1937, p. 576; BETTOL-PIETROELLO MANTOVANI, *Diritto Penale*, Padova 1986, p. 717.

individuare la specialità, il confronto vada effettuato fra tutti gli elementi normativi della fattispecie, dunque, comprendendo l'evento in senso giuridico, debba necessariamente riferirsi alla lesione dell'interesse giuridicamente protetto.¹⁹ Questa premessa, senz'altro condivisibile, non può, tuttavia, esser seguita laddove, sviluppandosi, arriva ad attribuire peso assorbente al concetto di bene giuridico, quale unico parametro prescrittivo in grado di orientare la comparazione tra gli eventi (in senso giuridico) delle fattispecie convergenti.

L'inadeguatezza di una simile impostazione può agevolmente cogliersi, considerando che il rapporto norma generale-norma speciale può ben implicare una differenziazione tra gli interessi protetti, nella misura in cui alla presenza degli elementi specializzanti consegua un mutamento sul piano dell'oggettività giuridica.²⁰

D'altra parte, la nozione di «stessa materia» non può, in base al complessivo tenore letterale dell'art. 15 c.p., essere identificata con quella di «stesso bene giuridico»²¹.

¹⁹ Così LOZZI, *op. cit.*, p. 363 ss.

²⁰ È il caso emblematicamente rappresentato dal passaggio dall'ingiuria all'oltraggio o dall'appropriazione indebita al peculato. Così G. A. DE FRANCESCO, *Lex specialis: specialità ed interferenza nel concorso di norme penali*, Milano 1980, p. 6 ss. Su questo aspetto concordano ANTONIUSERI, *Sal concorso apparente di norme*, in *Scritti di diritto penale*, 1955, p. 248 ss.; MORO, *Unità e pluralità di reati*, cit., p. 53 ss.; CONTI, *Concorso apparente di norme*, cit., p. 1013; SINISCALCO, *Il concorso apparente di norme nell'ordinamento penale italiano*, cit., p. 80 ss.; NEPPI MODONA, *Insciudabilità del reato complesso e ne bis in idem sostanziale*, in *Rev. it. dir. pen.*, 1966, p. 204; MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, cit., p. 110 ss.

²¹ Si evidenzia, autorevolmente, come questa tesi «fa dire alla legge ciò che non dice, poiché stessa materia sta chiaramente ad indicare il presupposto del concorso, espresso in termini più generici di quello di stesso fatto per comprendere anche il concorso di norme non incriminatrici, che detta tesi finirebbe per escludere dal criterio generale dell'art. 15». Così MANTOVANI, *Diritto penale*, parte generale, cit., p. 449; sul punto vedi pure G. A. DE FRANCESCO, *Lex specialis: specialità ed interferenza nel concorso di norme penali*, cit., p. 6 ss. Nella stessa direzione si muove chi, opportunamente, sottolinea che, pur implicando il rapporto di specialità «un analogo rapporto tra gli scopi delle norme», un'eventuale

Dall'analisi esegetica della disposizione codicistica emergono, al riguardo, una serie di indici contrari, primo fra tutti l'uso dell'espressione «regolano la stessa materia».

Parte della dottrina sottolinea che il verbo «regolare» risulti maggiormente compatibile con l'ambito di previsione delle fattispecie astratte, più che con il contenuto offensivo delle norme incriminatrici. Invero, se il legislatore avesse voluto evidenziare questo secondo aspetto, avrebbe dovuto fare esplicito riferimento a disposizioni che tutelano o si basano sulla stessa materia, mettendo in luce l'esigenza di considerare prevalenti le valutazioni di contenuto, piuttosto che gli aspetti formali, delle singole disposizioni.²²

Il tenore lessicale della norma dunque, per quest'orientamento, farebbe propendere per l'adozione, da parte del legislatore, di un criterio «logico-formale», anziché per la scelta di un «rapporto di valore» fra le fattispecie.²³

Anche questa posizione sembra voler far dire alla norma più di quanto obiettivamente non dica: non ci pare, infatti, che l'uso del verbo «regolare» possa risultare significativo del fatto che il legislatore abbia voluto privare l'interprete, su di un terreno così delicato, dello strumento assiologico.

Risulta, invece, maggiormente aderente al testo dell'art. 15 c.p., basare il confronto fra le norme in odore di specialità sulla comparazione degli elementi normativi e teleologici delle fattispecie di riferimento.

²² «omogeneità tra gli scopi delle norme concorrenti non può essere risolto nella identità del bene giuridico». Così PAGLIARO, voce *Concorso di norme*, cit., pp. 665 e 667.

²³ Così G. A. DE FRANCESCO, *Lex specialis: specialità ed interferenza nel concorso di norme penali*, cit., p. 6 ss.

²⁴ «Il rapporto di genere a specie riflette uno schema logico-formale di ascendenza aristotelica. In applicazione di tale schema, il rapporto di specialità fra fattispecie implica che tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie (generale) siano contenuti in un'altra fattispecie speciale. ... Adottando un linguaggio formalizzato si può dire che la disposizione speciale contempla un sottosistema nell'insieme dei casi contemplati dalla disposizione generale». Così FRANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 504 ss.

Una tale prospettiva, escludendo una piena coincidenza tra le locuzioni «stessa materia» e «bene giuridico tutelato», impedisce di attribuire a quest'ultimo un rilievo prescrittivo nell'interpretazione dell'art. 15 c.p. Ciò non significa, tuttavia, voler rinunciare al prezioso contributo d'ordine descrittivo che la ricostruzione degli interessi tutelati può offrire sul piano sistematico, quale affidabile criterio ausiliario d'interpretazione delle fattispecie indiziate d'appartenere ad una «stessa materia».

Non condividiamo, al riguardo, quell'orientamento che, ritenendo il bene giuridico categoria dai «confini non esattamente determinabili»²⁴, né «verificabili sul piano del diritto positivo», lo considera parametro di giudizio inadatto ed insufficiente, perché di per sé né «sicuro», né «univoco»²⁵.

Seguendo quest'ottica, si afferma che l'adozione di una tale categoria per definire il concetto di «stessa materia», produrrebbe l'effetto di rendere confuso ed incerto «l'unico criterio certo e di evidenza logica», in tema di concorso di norme (rappresentato dall'art. 15 c.p.), «contaminandolo con giudizi di valore che ripropongono tutte le controversie ed incertezze» già sperimentate dalla dottrina in tema di definizione del *Rechtsgutsbegriff*²⁶.

Invero, a noi sembra che il risultato di una simile impostazione, non potrebbe che essere quello, rovinoso, di limitare la

²⁴ Parte della dottrina, da sempre sottolinea come la scientificità della categoria di bene giuridico si scontri con l'intrinseca genericità ed ambiguità del concetto. Al riguardo, si rileva che «nonostante la sua storia ormai più che centenaria, esso appartiene a quei concetti che, malgrado i molteplici sforzi, sono ancora in ampia misura non chiarificati». Così KUPOLPH, *Die verschiedenen Aspekte des Rechtsgutsbegriffs*, in *Hartig-Festschr.*, 1972, p. 151; AMELUNG, *Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft*, 1972, p. 270. Sulla difficoltà di giungere ad una nozione unitaria di bene giuridico, valevole e conciliabile con tutta la realtà normativa presente, e sulle problematiche connesse alla compiuta attuazione della funzione classificatoria e sistematica della categoria vedi ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, cit., p. 11 ss.

²⁵ Così G. A. DE FRANCESCO, *Lex specialis: specialità ed interferenza nel concorso di norme penali*, cit., p. 4; MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, cit., p. 110 ss.

²⁶ MANTOVANI, *Diritto penale*, parte generale, cit., p. 449.

funzionalità dell'art. 15 c.p. ad un ottica puramente logico-formale, di per sé insufficiente a mettere ordine al fenomeno di moltiplicazione di fattispecie incriminatrici, replicare o marginalmente specificate da nuove figure di reato.

E se innestare le problematiche e le dispute legate al bene giuridico sul terreno, parimenti scosso, del concorso di norme appare, senza dubbio, un'operazione rischiosa, a noi sembra che un tale rischio vada corso nella misura in cui il parziale recupero dell'idea di bene giuridico si mostri in grado di arricchire, in chiave assiologica e teleologica, il criterio formale adottato dall'art. 15 c.p.

In conclusione, riteniamo di non dover accogliere le posizioni oltranzistiche, sia di coloro che, stravolgendo il tenore letterale dell'art. 15 c.p., ritagliano il concetto di «stessa materia» sull'identità dell'interesse giuridico tutelato dalle fattispecie convergenti, sia di quelli che, estremizzando la lettura logico-formale della norma, rinunciano del tutto a servirsi dell'opportuno contributo assiologico fornito dalla categoria del bene giuridico.

Specificato lo spazio interpretativo che nella materia dev'essere attribuito al bene giuridico, risulta opportuno valutare la posizione di quella parte della dottrina che tende ad ampliare l'ambito applicativo del criterio di specialità, interpretando la locuzione «stessa materia» come «stessa situazione concreta»²⁷.

Tale teoria parte dal presupposto che l'art. 15 ricomprenda, non soltanto le ipotesi in cui un medesimo fatto rientri in più norme incriminatrici (in quanto tutti gli elementi costitutivi della fattispecie generale *astratta* siano contenuti nella fattispecie speciale *astratta*, dando luogo ad una cd. unità normativa), ma anche quelle in cui, pur non sussistendo fra le fattispecie incriminatrici alcun rapporto di genere a specie, sia il particolare atteggiarsi del fatto concreto a determinare la sua riconducibilità a due o più figure criminose (cd. unità naturale dell'accadimento).

²⁷ In questo senso CONTI, *Concorso apparente di norme*, in *Nouviss. dig. it.*, cit., p. 1013 ss.; SINISCALCO, *Il concorso apparente di norme nell'ordinamento penale italiano*, cit., p. 80; ANTONISEI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 128 ss.

Questa prospettazione non può tuttavia accogliersi: il concorso di norme, come rapporto tipicamente sussistente tra norme astratte, ha sempre come requisito l'«unità normativa» del fatto, mai può basarsi sull'«unità naturale» dello stesso²⁸. La specialità dunque potrà esistere soltanto in astratto o non esisterà affatto, «*tertium non datur*»²⁹.

Si deve allora convenire con chi ritiene che la specialità in concreto, lungi dal rilevare quale criterio risolutivo, rappresenta piuttosto il sintomo dell'esigenza, particolarmente avvertita dalla dottrina, di estendere il concorso apparente oltre i casi di specialità unilaterale, vale a dire alle ipotesi di specialità reciproca³⁰.

Più opportuno sembra dunque ricondurre il concetto di «stessa materia» ad un dato normativo che, stante il rapporto (strutturale) di genere a specie che mira ad accertare, si raccoglie al modo di atteggiarsi degli elementi costitutivi (sia di tipo naturalistico che di tipo valutativo) descritti dalle fattispecie convergenti³¹.

In questo senso, l'indagine sul concetto di stessa materia dev'essere orientata a definire la misura in cui la diversità tra fattispecie sia espressione di una convergenza apparente piuttosto che di una convergenza reale fra norme. In altri termini, partendo dal presupposto che le diversità fra i singoli elementi strutturali della fattispecie non sempre sono espressione di una diversità di materia, appare necessario enucleare un concetto di diversità, compatibile con la presenza di una stessa materia, il

²⁸ Si esprime in questi termini PAGLIARO, voce *Concorso di norme*, cit., p. 668.

²⁹ Invero, che non abbia alcun senso «fare dipendere da un fatto concreto l'instaurarsi di un rapporto di genere a specie tra norme», parte della dottrina lo desume dal rilievo che non sussiste, seguendo una tale impostazione, «mezzo alcuno per determinare la norma concretamente speciale». I sostenitori della teoria in esame sarebbero perciò costretti a ripiegare «sul criterio della gravità della sanzione, che nulla ha a che fare con la specialità». Così FRANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 506.

³⁰ Così MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 446; ID., *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, cit., p. 230 ss. Contra PAGLIARO, voce *Concorso di norme*, cit., p. 663.

³¹ Così G. A. DE FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, cit., p. 422.

quale possa essere distinto da un concetto di diversità che sia espressione di una diversità di materia³².

Una tale operazione nasce dalla constatazione che l'art. 15 c.p., nel parlare di «stessa materia», non intende richiamarsi ad una omogeneità strutturale d'ordine assoluto, ma relativizza tale omogeneità nel momento stesso in cui la riconduce nell'alveo di un rapporto di *genus ad speciem*. Se, infatti, l'elemento specifico è, per definizione, già compreso nel *genus* corrispondente, (di cui rappresenta uno dei possibili contenuti strutturali) non è evidentemente ammissibile ricomprendere tale specificazione nel concetto di «diversità di materia»³³.

Per verificare, dunque, se il rapporto di specialità reciproca (intercorrente fra l'illecito finanziamento pubblico e la corruzione) dia o meno luogo ad un fenomeno di convergenze di norme, si dovrà determinare se le fattispecie presentino elementi di diversità compatibili «con la presenza di una stessa materia», piuttosto che riconducibili ad una eterogeneità significativa in termini di diversità di materia.

Chiarito il significato del concetto di «stessa materia» non ci resta che individuare il principio giuridico in grado di stabilire, con un sufficiente grado di certezza, la apparenza o la realtà del concorso di norme.

Al riguardo deve, ancora una volta, rimarcarsi l'insufficienza di un'interpretazione tecnicistica di marca giuridico-formale del principio di specialità. Invero, l'esigenza dottrinale di allargare la portata del principio, onde recuperare la dimensione assiologica, non si è manifestata solo nel tentativo di far confluire la categoria del bene giuridico nel concetto di «stessa materia»: essa, al contrario, è sfociata nell'elaborazione dei principi della sussidiarietà, della consumazione o dell'alternatività (cd. teorie pluralistiche)³⁴.

³² Sul punto vedi G. A. DE FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, cit., p. 422.

³³ Così G. A. DE FRANCESCO, *op. cit.*, p. 422.

³⁴ Propendono per le teorie pluralistiche (sussidiarietà) GRISPRIGNI, *Diritto*

Una volta ridimensionate ad un profilo nominalistico le dispute che hanno separato gli opposti schieramenti monistici e pluralistici, per poi dividere gli stessi sostenitori delle teorie pluralistiche, si deve infatti sottolineare come queste posizioni risultassero accomunate da un'idea di fondo: la constatazione dell'impossibilità di risolvere, mediante l'applicazione del criterio di specialità, tutte le ipotesi in cui irrinunciabili considerazioni di valore, diversamente da opzioni logico-formali, consigliavano l'applicazione di una sola disposizione normativa.

Questa nuova prospettiva è emblematicamente rappresentata dal principio di assorbimento o consunzione che, sulla scorta della dottrina tedesca, ha progressivamente preso piede anche nel nostro paese. Fondata sull'«unitarietà normativa-sociale» del fatto, tale impostazione porta a subordinare l'identità delle fattispecie alla condizione che le azioni ivi tipizzate, pur divergenti dal punto di vista naturalistico, siano comunque «espressive di un disvalore penale omogeneo»³⁵.

Invero, a nostro modesto parere, il concetto di «unità normativa-sociale del fatto», dando voce alle medesime istanze assiologiche sottese all'istituto del concorso apparente di norme, giunge, implicitamente, al medesimo risultato di «assorbimento

penale italiano, I, Milano p. 415 ss.; VASSALLI, *Antefatto non punibile, postfatto non punibile*, in *Em. dir.*, II, Milano 1958, p. 517 ss.; MORO, *op. cit.*, p. 73 ss.; FROSALI, *Concorso di norme e concorso di reato*, Milano 1971, p. 467 ss.; (consunzione) PAGLIARO, *Relazioni logiche ed apprezzamenti di valore nel concorso di norme penali*, in *Ind. pen.*, 1976, p. 224 ss.

³⁵ Al riguardo vedi, per tutti, HONIG, *Stroglöse Vor- und Nachbar*, Leipzig 1927, p. 18 ss.; GERRDS, *Zur Lehre von der Konkurrenz in Strafrecht*, cit., p. 179 ss.; WEIZEL, *Das deutsche Strafrecht*, Berlin 1969, p. 233 ss.; WEGSCHEIDER, *Echte und scheinbare Konkurrenz*, Berlin 1980, p. 28 ss.; CONTRA, PUPPE, *Idealkonkurrenz und Einzelverbrechen*, Berlin 1979, p. 322 ss. Questi criteri sono, peraltro, stati ignorati dalla giurisprudenza. Basti pensare che, tra il 1981 e il 1994, su oltre mille sentenze relative al concorso di norme, due soltanto affrontano il problema alla luce dei tre criteri di specialità, consunzione e sussidiarietà. Vedi al riguardo Cass. 16 dicembre 1985, Faranda, in *Foro it.*, Rep., 1987 e Trib. Milano 28 aprile 1994, Cusani in *Foro it.*, cit., c. 70 ss.

dell'offesa minore nella maggiore» cui conduce il cd. principio di sussidiarietà³⁶.

Chiarito questo aspetto, dobbiamo relativizzare pure le differenze che separano specialità e consunzione: ciò dal momento che quest'ultimo criterio, fondando il suo funzionamento sullo stesso schema di genere a specie alla base del criterio di specialità, si limita ad incanalare l'interpretazione, da una prospettiva logico-formale, ad una sistematica-teleologica.

Partendo da valutazioni *stoffadäquate* (adeguate alla materia)³⁷, il fenomeno della convergenza di norme, e dunque per converso i criteri che distinguono concorso di norme e concorso di reati, viene dunque chiarito ed ordinato nelle sue connessioni sistematiche e, pertanto, collegato ad un reticolo di norme, ispirate ai principi di equità e di certezza giuridica, che si risolvono, sul piano assiologico-sostanziale, in garanzie socioindividuali³⁸.

Dal punto di vista politico criminale, l'esigenza di fare ricorso al criterio dell'assorbimento nei casi non risolvibili alla stregua del principio logico-formale di specialità, pare del resto tanto più giustificata, quanto più l'interprete si trovi ad operare all'interno di ordinamenti caratterizzati da un'artificiosa moltiplicazione delle fattispecie incriminatrici: laddove cioè, alla proliferazione della previsione casistica, non corrisponda un autonomo e reale disvalore dei fatti di volta in volta tipizzati³⁹.

In tale contesto, il concetto di «unità disvalorativa del fatto» appare funzionale a cogliere la pretestuosità e la non necessità di alcune disposizioni, e in tal modo, idonea a smaltire, nella fase finale dell'applicazione della norma penale, la tossicità che al si-

³⁶ Ritenendo dunque quest'ultimo principio recepitto in toto da quello dell'assorbimento, per non perderci in inutili distinzioni nomologiche non ci è sembrato opportuno fare riferimento, nel testo, a quest'ultimo principio. Sul punto vedi, per tutti, PAGLIARO, *Relazioni logiche ed apprezzamenti di valore nel concorso di norme penali*, cit., p. 224 ss.

³⁷ Sul punto MOCCIA, *Sui principi normativi di riferimento per un sistema penale teleologicamente orientato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, p. 1006 ss.

³⁸ Così MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 451 ss.

³⁹ Così FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 510.

stema deriverebbe, in termini di equità e di certezza, dalla diversificata costruzione di figure di reato, sostanzialmente assimilabili sotto il profilo strutturale e teleologico⁴⁰.

Per questa via peraltro, si ricompone nei giusti termini il rapporto di strumentalità che deve legare l'istituto del concorso di norme all'attuazione sistematica dei principi garantistici alla base della tutela penale. Se infatti, la dimensione teleologica del principio di specialità è funzionale a garantire, in *extremis*⁴¹, il recupero del reale disvalore sociale del fatto, è chiaro che essa pone un'efficace barriera a quei fenomeni di clonazione di fattispecie, che urtano con i principi di determinatezza, di tassatività, di sussidiarietà e di frammentarietà della tutela penale.

Se, dunque, è chiaro che l'istituto del concorso apparente di norme dovrà essere funzionale a sottrarre l'unità disvalorativa del fatto penalmente rilevante alla frantumazione imposta dalla costruzione di frastagliate endiadi classificatorie, va d'altra parte precisato che, in tema di risoluzione di conflitti di norme, non è possibile assumere altri principi oltre a quello della specialità, unico criterio giuridico-positivo di riferimento per distinguere l'apparenza dalla realtà del concorso di norme.

⁴⁰ È significativo che, messa di fronte al «rischio che uno stesso fatto delittuoso subisca più di una qualificazione penale», anche la dottrina più restia ad introdurre, nell'ambito del fenomeno della convergenza di norme, criteri di valore, sembra pronta a rivedere le proprie posizioni. Così FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 510.

⁴¹ Evidentemente il criterio assiologico dovrebbe essere applicato già alla fase di creazione della norma penale, consigliando al legislatore di evitare, alla radice, fenomeni di ipertrofica moltiplicazione della stessa: laddove tuttavia tale filtro, come sempre accade, non opera a monte, cioè in fase di legiferazione, risulta perlomeno opportuno attivarlo a valle, cioè in fase applicativa. In tale prospettiva, il principio di specialità assurge alla funzione di ricomporre i sempre più precari equilibri dell'attuale ecosistema penale, minacciato nelle sue fondamenta da un incontrollabile proliferazione di fattispecie incriminatrici. In mancanza di un depuratore, di un filtro selettivo che riaffermi le garanzie contenute nei principi di uno stato sociale di diritto, le disfunzioni del sistema andrebbero impetuosamente a sfociare nel già inquinato bacino della commistura della pena, provocando un'ulteriore impennata del *quantum* sanzionatorio, con costi altissimi sul piano dell'equità e della certezza del diritto.

Tali affermazioni soltanto, a primo acchito, risultano in contraddizione.

Ciò dal momento che la norma di cui all'art. 15 c.p., soltanto in una interpretazione formalistica, risulterà insufficiente alla risoluzione delle problematiche connesse alla convergenza di norme; al contrario, recuperata la sua funzione teleologica, ben potrà fungere da principio di riferimento non soltanto necessario ma anche sufficiente delle questioni relative.

Questa impostazione svuota di rilievo le obiezioni di chi, forse sviato dalla frode delle etichette, ha respinto l'adozione della consunzione, dubitando del «suo fondamento giuridico positivo» e avvertendo i rischi che, al «principio fondamentale di determinatezza in materia penale», potrebbero derivare dall'apprezzamento giudiziale dell'«unitarietà sociale del fatto»⁴².

Invero sotto il primo profilo deve ribadirsi che la consunzione è basata sullo stesso schema di insieme-sottoinsieme della specialità, dunque riceve fondamento giuridico-positivo dallo stesso art. 15 c.p., come già detto, interpretato in un'ottica di valore.

Sotto il secondo aspetto (la violazione della determinatezza e l'ampliamento della discrezionalità giudiziale), deve ribadirsi che la dimensione teleologica del principio di specialità mira a cogliere il reale disvalore sociale del fatto e dunque va a contenere e rarefare, piuttosto che ad accentuare, quei fenomeni di duplicazione della «tipicità» e d'innalzamento del giusto *quantum* sanzionatorio, che violano, rispettivamente, i principi di tassatività, di sussidiarietà e di frammentarietà della tutela penale, ed il principio di ragionevolezza e di proporzione della sanzione⁴³.

1.2. — Ribadita la necessaria dimensione teleologica della

⁴² Vedi G. A. De FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, cit., p. 418.

⁴³ Tali garanzie, contenute nei principi costituzionali, come già detto, vengono recuperate, attraverso la valorizzazione della dimensione teleologica del concorso apparente, nella fase di applicazione della sanzione.

specialità⁴⁴, possiamo, allora, finalmente verificare se la cd. convergenza bilaterale rientri o meno nella disciplina del concorso apparente di norme⁴⁵.

Il problema non risulta, invero, di facile soluzione dal momento che la specialità bilaterale, quale forma «intermedia» di specialità a ridosso della cd. interferenza, appare di «difficile collocazione sistematica», rappresentando per alcuni «il punto di frizione tra le due categorie» del concorso di norme e del concorso di reati⁴⁶.

Al riguardo, dobbiamo premettere che, per la più accreditata dottrina, il fenomeno di convergenza di norme si configura laddove due o più fattispecie si trovino in relazione di identità, di specialità o di specialità reciproca (o bilaterale)⁴⁷.

Soltanto nel primo caso, tuttavia, si avrà una «convergenza necessaria», dal momento che il fatto tipico di una fattispecie dovrà necessariamente essere assimilato a quella, identica, dell'altra norma; negli altri due casi si potrà, invece, parlare di «convergenza eventuale».

Nella relazione di specialità infatti, sebbene ogni fatto integrante la fattispecie speciale coinvolga necessariamente anche la fattispecie generale, solo determinati fatti integranti la fattispecie generale riguarderanno anche la fattispecie speciale.

⁴⁴ Pur usando termini diversi, parte autorevole della dottrina giunge ad analoghe conclusioni. Invero il principio del *ne bis in idem* sostanziale viene adottato sulla base di esigenze di equità e di certezza giuridica. Anche in questo caso sembra dunque essersi abbracciata un'impostazione assiologica, piuttosto che logica-formale. Così MANTOVANI, *Diritto penale*, parte generale, cit., p. 449 ss.; Id., *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, cit., p. 387 ss.

⁴⁵ Tra il 1981 e il 1994, nonostante le molte sentenze riferite al concorso di norme, un numero particolarmente esiguo di pronunzie giurisprudenziali fa riferimento alla specialità bilaterale o reciproca. Al riguardo vedi Cass. 16 gennaio 1986, in *Foro it.*, Rep., 1986, voce *Legge penale*, n. 11; Cass. 6 febbraio 1989, in *Foro it.*, Rep., 1990, voce *Furto*, n. 33; Cass. 16 gennaio 1990, *ivi*, Rep., 1991, *voce cit.*, n. 15; Corte App. Venezia, 29 aprile 1988, *ivi*, Rep., 1989, *voce cit.*, n. 35.

⁴⁶ Si esprime in questi termini MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, cit., p. 227.

⁴⁷ In tal senso si esprime MANTOVANI, *op. ult. cit.*, p. 241.

Nelle norme in rapporto di specialità bilaterale, viceversa, la convergenza sarà configurabile solo in quelle ipotesi in cui le diverse norme, sovrapponendosi, daranno luogo ad una relazione di specialità alterna o incrociata.

A differenza della specialità unilaterale, basata sul rapporto «specie-generale», la specialità reciproca può pertanto ricondursi ad un rapporto «specie-generale-specie»⁴⁸.

Se, allora, nella specialità in senso stretto (o unilaterale), la concentrazione di tutti gli elementi specializzanti in una sola fattispecie rende di agevole individuazione la norma speciale, nella specialità reciproca, di contro, tale individuazione appare assai più complessa dal momento che gli elementi specializzanti coinvolgono la struttura di entrambe le fattispecie.

Questo secondo tipo di specialità dovrà infatti applicarsi a casi nei quali, ad esempio, l'elemento *x* della fattispecie *x* sarà speciale rispetto alla fattispecie *y*, mentre l'elemento *y* della fattispecie *y* presenterà, a sua volta, connotati di specialità rispetto alla fattispecie *x*⁴⁹.

Esaminati i casi di convergenza, dobbiamo ricordare che essa risulta, viceversa, non configurabile laddove le norme si trovino in relazione di interferenza, di eterogeneità e di incompatibilità⁵⁰.

Per verificare se la convergenza reciproca possa, o meno, essere disciplinata dal concorso apparente di norme, deve anzitutto analizarsi la posizione di chi, assimilandola alla cd. interferenza, la fa confluire nel concorso formale eterogeneo di reati⁵¹.

⁴⁸ Così G. A. De FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, cit., p. 422 ss.

⁴⁹ A parte di parte della dottrina nella specialità reciproca rientrerebbero «le relazioni di coincidenza tra sottofattispecie, tra fattispecie ed elemento particolare, tra sottofattispecie ed elemento particolare»: in questi termini s'esprime MANTOVANI, *op. ult. cit.*, p. 226. Sul punto vedi pure CONTI, *Concorso apparente di norme*, cit., p. 1014 ss.; G. De FRANCESCO, voce *Concorso apparente di norme*, cit., p. 422 ss.; SINISCALCO, *Il concorso apparente di norme nell'ordinamento penale italiano*, cit., pp. 122, 124.

⁵⁰ Sul punto cfr. SINISCALCO, *op. cit.*, p. 107; LOZZI, *Profilo di una indagine sui rapporti fra «ne bis in idem» e concorso formale di reati*, Milano 1974, p. 82 ss.

⁵¹ L'interferenza costituisce infatti, la relazione base del concorso formale

Invero, a noi pare che una tale commissione non possa essere aprioristicamente accettata; se, infatti, si analizza la relazione normativa d'interferenza si verifica che essa, pur rientrando nella specialità reciproca, si riferisce a quei rapporti nei quali, sebbene le due fattispecie s'incontrino sul piano della condotta tipica, ciascuna delle due mantiene uno o più elementi estranei ed ulteriori rispetto all'altra.

Si pensi, ad esempio, all'elemento della violenza e del rapporto di parentela che, innestati su una medesima relazione sessuale, sembrano ricondurre all'alveo della specialità il rapporto fra la violenza sessuale (art. 609 *bis* c.p.) e l'incesto (564 c.p.).

A ben guardare, ognuno di questi elementi non rappresenta affatto una specificazione di un elemento presente, seppur genericamente, nella fattispecie di riferimento: come, infatti, la norma sull'incesto non tipizza una violenza (elemento costitutivo della fattispecie in tema di violenza sessuale), così l'art. 609 *bis* c.p. non fa nessun riferimento, neppure generico, al rapporto di parentela (che a sua volta, è elemento fondante la tipicità della fattispecie d'incesto).

Se dunque, ciascuna delle fattispecie è costituita da elementi «propri», cioè non soltanto ulteriori ma addirittura estranei all'altra fattispecie, è chiaro che si rientrerà in un rapporto d'interferenza. Ora, dal momento che gli elementi di specialità delle singole fattispecie risultano del tutto peculiari alle stesse, vale a dire in alcun modo riconducibili ad elementi generici dell'altra, tale relazione d'interferenza si dovrà ricondurre ad una specialità «bilaterale per aggiunta», la quale indica un rapporto normativo privo di quel grado d'analisi strutturale ontologicamente compatibile con il concetto di «stessa materia»⁵².

Emerge dunque che il confronto fra le fattispecie in rapporto di specialità «bilaterale per aggiunta», mettendo in evidenza la presenza di tipicità fra loro del tutto «eterogenee», non riflet-

eterogeneo di reati. Al riguardo vedi, per tutti, G. A. De FRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 422 ss.

⁵² Sul punto G. A. De FRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 423.

te quel rapporto di genere a specie che segna il limite d'operatività del concorso apparente di norme.

La bilateralità «per aggiunta», tuttavia, non esaurisce l'intero ambito applicativo della specialità reciproca, comotandosi in maniera del tutto diversa rispetto alla specialità bilaterale «per specificazione».

Invero, quest'ultima categoria vale a contrassegnare, diversamente dalla bilateralità «per aggiunta», proprio quei rapporti di specialità reciproca che non tradiscono l'esistenza di elementi aggiuntivi fra le norme in concorso⁵³.

Esempio di questo tipo di relazione è data dal rapporto intercorrente fra il delitto di maltrattamenti (art. 572 c.p.) e quello di percosse (art. 581); rispetto al maltrattare il percuotere rappresenta un concetto di specie, laddove la fattispecie di cui all'art. 572 c.p. rileva, a sua volta, in termini di specialità per la particolare caratterizzazione del soggetto passivo (persona della famiglia, minore di anni 14, persona sottoposta all'autorità del soggetto attivo ecc.).

Come si può notare, in questo caso, i fatti tipici considerati presentano elementi, tra loro, ulteriori ma non estranei: il percuotere, invero, rileva quale più specifica e circostanziata forma del *genus* maltrattare, mentre la formula onnicomprensiva adoperata, rispetto al soggetto passivo, dall'art. 581 c.p. (laddove si afferma «chiunque percuote *taluno*») viene determinata nell'art. 572 c.p.⁵⁴

Si comprende, allora, che nella specialità bilaterale «per specificazione» gli elementi di «diversità», seppure non unilateralmente individuabili, rientrano in un rapporto di *genus ad speciem*: ognuna delle fattispecie di riferimento reagirà infatti, nel confronto con l'altra, alternativamente, in termini di specialità e di genericità.

Questo rapporto di specialità pertanto, seppure incrociato, indica una tipicità relativamente «omogenea» fra le fattispecie

⁵³ Vedi G. A. De FRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 423.

⁵⁴ L'esempio è tratto da G. A. De FRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 423.

che confluisce, senz'altro, nell'alveo di quel rapporto di genere a specie regolato dall'art. 15 c.p.⁵⁵

Si sottolinea al riguardo come «la relazione di specialità reciproca... segna il limite ultimo entro cui più norme appaiono contemplare un medesimo fatto; la relazione di interferenza, di contro, «segna il punto a partire dal quale le norme contemplano fatti diversi»⁵⁶

In tal senso appare peraltro, implicitamente, dimostrata l'inaccettabilità della dottrina propensa ad identificare nella specialità unilaterale il solo criterio logico-strutturale comparabile col sistema della convergenza di norme.

1.3. — Fatta questa digressione, occorre ora qualificare il tipo di specialità bilaterale intercorrente fra i delitti di corruzione e d'illegale finanziamento, tentando poi di approfondire, attraverso un'analisi teleologica delle figure, la *ratio* alla base di una tale convergenza.

Ricapitoliamo, sinteticamente, gli elementi delle fattispecie in esame che appaiono assimilabili: entrambe sono costruite sul modello del concorso necessario; entrambe fanno riferimento ad un pubblico ufficiale, conre beneficiario della dazione; similare è pure l'oggetto materiale delle condotte.

Su questa base di elementi coincidenti s'innestano le divergenze: le figure d'illegale finanziamento risultano qualificate, non soltanto in relazione al soggetto percipiente, ma anche all'erogatore; nelle stesse la connotazione del beneficiario dei finanziamenti, pubblico ufficiale ma anche «politico», è resa in termini di maggiore specificità; elemento costitutivo dei delitti di corruzione, d'altra parte, è la qualità di pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) del beneficiario della dazione, qualifica che nelle fattispecie d'illegale finanziamento è solo eventuale.

L'elemento, tuttavia, che maggiormente caratterizza la distinzione fra le figure è il collegamento che lega, nella corruzione, la dazione di danaro all'atto del pubblico ufficiale: collegamento che, in alcun modo, può essere ravvisato nel finanziamento illegale, laddove le relative condotte sono punite in quanto tali, a prescindere cioè da specifiche utilità o controprestazioni.

Invero, prendendo in esame questi elementi di presunta eterogeneità, notiamo come ogni diversità risulti inscrivibile in un rapporto di genere a specie.

Non può infatti negarsi che le fattispecie d'illegale finanziamento si limitano a meglio specificare soggetti attivi già delineati dai delitti di cui agli artt. 318 e 319 c.p.: l'autore della dazione, che nelle fattispecie di corruzione risulta non qualificato, appare, negli artt. 7 della legge 195/74 e 4 della legge 659/81, tassativamente determinato, mentre il beneficiario della stessa, che nella corruzione assume la semplice qualifica di pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio), viene, nell'art. 7 della legge 195/74, nell'art. 4 della legge 659/81 e nell'art. 3 della legge 22/82, più analiticamente definito.

I delitti di corruzione, a loro volta, specificano le condotte sanzionate dall'illegale finanziamento: l'erogazione e la dazione del danaro (o di altra utilità) sono infatti, negli artt. 318 e 319 c.p., sanzionate soltanto laddove siano legate ad una specifica prestazione del pubblico ufficiale (o, ai sensi dell'art. 320 c.p., dell'incaricato del pubblico servizio), prestazione non richiesta dalle norme sul finanziamento illecito.

Come si vede, ognuna delle fattispecie in esame si limita a meglio definire contorni di tipicità, già presenti nell'altra: si tratta pertanto, di una specificazione di elementi «omogenei», non di un'aggiunta di elementi strutturalmente eterogenei.

Va, tuttavia, precisato che soltanto il rapporto fra corruzione ed illecito finanziamento pubblico deve risolversi *ex art.* 15 c.p.: diversamente connotata è, infatti, la convergenza che si presenta fra la stessa corruzione e l'illecito finanziamento societario privato, come quella che intercorre fra corruzione ed

⁵⁵ Per una migliore analisi della specialità bilaterale «per specificazione» e per una distinzione tra questa categoria e quella della specialità «per aggiunta unilaterale», vedi G. A. DE FRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 423.

⁵⁶ Così G. A. DE FRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 423.

omessa dichiarazione di contributi alla Presidenza della Camera⁵⁷.

In questi casi infatti gli elementi delle fattispecie a confronto rientreranno in una specialità «bilaterale per aggiunta», presentando la struttura a forma vincolata di queste figure caratteristiche del tutto estranee e distinte dal comportamento, a forma libera, sanzionato dai delitti di corruzione.

Non ogni «dazione di danaro o altra utilità» varrà, infatti, ad integrare le fattispecie di cui al 2° comma dell'art. 7 L. 195/74 e dell'art. 4 L. 659/81 essendo, nel primo caso, necessaria la non deliberazione dell'erogazione da parte dell'organo sociale e la sua non iscrizione in bilancio, nel secondo, richiedendosi che la dazione di danaro sia di un determinato importo.

Queste ipotesi dovranno pertanto ricondursi ad una relazione d'interferenza che, non rientrando nell'ambito del concorso apparente di norme, risulterà disciplinata dal regime previsto per il concorso formale di reati.

1.4. — L'aver inguadrato i rapporti tra corruzione ed illegale finanziamento pubblico nell'ambito della specialità bilaterale per «specificazione», consente di replicare a quella parte autorevole della dottrina che, ritenendo, sul piano dommatico, l'illicito finanziamento norma speciale rispetto alla corruzione, giustificava, ciò nonostante, l'applicazione del regime del concorso formale⁵⁸.

⁵⁷ Ai sensi dell'art. 9 della legge n. 689 del 1981 il principio di specialità di cui all'art. 15 c.p. si estende anche ai rapporti intercorrenti fra disposizioni penali ed amministrative: in tal senso è necessario, in questa sede, fare riferimento anche alla figura di cui all'art. 4 L. 659/81.

⁵⁸ «A rigore ... non sembra possa essere aprioristicamente esclusa la specialità della fattispecie di cui all'art. 7 L. 195/74 rispetto alla corruzione, risultando in relazione a quest'ultima circoscritta la sfera soggettiva di applicabilità della norma, oltre che maggiormente tipizzata la condotta penalmente rilevante. Con la conseguenza che, in virtù dell'art. 15 c.p., il delitto d'illicito finanziamento ai partiti troverebbe applicazione preferenziale sulle disposizioni in tema di corruzione». Così FRICK, *Responsabilità penali dell'imprenditore indagato per tangenti, nell'ottica dei reati societari e fallimentari*, cit., p. 1452.

A parere di questa dottrina, infatti, l'applicazione preferenziale del delitto d'illicito finanziamento pubblico sulle disposizioni in tema di corruzione si porrebbe «in forte contrasto col senso comune», dal momento che, se «l'introduzione di una disciplina in tema di finanziamento ai partiti intende perseguire l'obiettivo di una massima legalizzazione e trasparenza nell'assetto dei legami e nelle finalità dei partiti politici, laddove i delitti contro la pubblica amministrazione sono, notoriamente, previsti alla tutela del buon andamento e dell'imparzialità della stessa, ex art. 97 Cost., sarebbe singolare che la nuova disciplina sortisse, quale effetto, proprio quello di attenuare le responsabilità preesistenti»⁵⁹.

Invero, le conclusioni «paradossali» cui conduce una simile impostazione derivano da una premessa falsata: quella cioè, che l'illicito finanziamento sia norma speciale rispetto alla corruzione.

La comparazione fra i singoli elementi strutturali delle fattispecie ha, invece, mostrato che non possa, relativamente all'illicito finanziamento pubblico, parlarsi di specialità a senso unico, dovendosi fare riferimento ad un rapporto incrociato: i soggetti tipizzati dal 1° comma dell'art. 7 L. 195/74 sono speciali rispetto a quelli previsti dalla corruzione, mentre quest'ultimo delitto presenta una condotta speciale rispetto alla prima fattispecie.

In tal senso, laddove si provi che tra l'erogazione di un finanziamento politico e la controprestazione del pubblico ufficiale sussista un rapporto di causa ad effetto, non potrà applicarsi la norma in tema d'illicito finanziamento pubblico, dal momento che un tale risultato (la controprestazione), in alcun modo previsto dalle condotte ivi tipizzate, rientra viceversa nel disposto di cui all'art. 318 e 319 c.p.

⁵⁹ Così FRICK, *Responsabilità penali dell'imprenditore indagato per tangenti, nell'ottica dei reati societari e fallimentari*, cit., p. 1452. Una tale affermazione, riferita ai delitti di corruzione, potrebbe opportunamente fotografare soltanto il rapporto intercorrente tra illecito finanziamento e corruzione propria: va infatti, ricordato che il regime sanzionatorio di cui all'art. 7 della legge 195/74 è più aspro di quello previsto per la corruzione impropria.

Al contrario, laddove non sia possibile individuare un preciso atto che debba essere (o sia stato) compiuto od onnesso dall'agente pubblico in cambio della contribuzione politica, troveranno applicazione le norme in tema d'illegale finanziamento.

Si pensi alla vicenda della defiscalizzazione «ENI-Montedison» per la costituzione dell'Enimont. In questo episodio, oggetto di uno dei processi cardine di Mani Pulite, un imprenditore aveva la necessità d'«invogliare» le forze politiche a concedergli un'agevolazione fiscale sui conferimenti che Montedison doveva effettuare in Enimont. Per superare le difficoltà che il relativo decreto di defiscalizzazione avrebbe trovato in Parlamento e al fine di risolvere più rapidamente il problema, il suddetto imprenditore erogava, quindi, una serie di finanziamenti ad esponenti di partiti politici della maggioranza e dell'opposizione.

Considerando che il finanziamento politico era stato finalizzato ad una precisa controprestazione, il caso in questione avrebbe, ragionevolmente, dovuto essere incardinato nell'ambito dei delitti di corruzione.

Senonché tale controprestazione «dipendeva da una serie di volontà della pubblica amministrazione, culminanti in un atto collegiale che coinvolgeva l'intero parlamento».

Ciò non consentiva ai magistrati d'individuare l'atto del pubblico ufficiale contrapposto alla dazione illecita, né d'identificare il soggetto «corrotto» che avrebbe potuto determinare quella situazione di fatto (l'esenzione del pagamento dell'imposta sulle plusvalenze da conferimenti) voluta dal legale rappresentante di Montedison. Ecco che la stessa pubblica accusa, era obbligata a qualificare l'episodio come un'ipotesi d'illecito finanziamento ai partiti, piuttosto che di corruzione.

Quella che, senza ombra di dubbio, rappresentava una tangente, per un problema probatorio, doveva dunque esser perseguita a titolo di finanziamento illecito⁶⁰.

⁶⁰ Questa tangente è stata qualificata come offerta politica «avente lo scopo di ottenerne, a titolo di compenso, una migliore attenzione ai problemi dell'impresa e lo svolgimento di un'attività politica diretta a riconoscere il diritto di

Ciò evidenzia il labile confine che divide l'illecito finanziamento dalla corruzione e, nello stesso tempo, lascia comprendere la reale funzione che la prima fattispecie deve assolvere nei confronti della seconda.

Invero, il finanziamento illecito rappresenta «una sorta di anticamera alla cd. dazione ambientale, quando non addirittura una forma di essa»⁶¹: in una siffatta prospettiva, va visto il collegamento fra dazione ed atto dell'agente pubblico che, elemento costitutivo del delitto di corruzione, vede già nel rapporto bilaterale «non finalistico» tipizzato nella fattispecie d'illecito finanziamento, le sue premesse di genesi.

Premesse di una corruzione ancora non completata dal «ricevere» la controprestazione ma «in embrione» per aver, un soggetto del rapporto sinallagmatico, già posto in essere una dazione: in tal senso l'illecito finanziamento pubblico, lungi dal sanzionare il collegamento fra la dazione indebita e l'atto del politico-pubblico ufficiale, reprime la dazione *sic et simpliciter*, proprio in vista del pericolo della controprestazione.

Una tale prospettazione coincide con l'affermazione, più volte fatta, che i beni giuridici tutelati dalla corruzione (integrità del patrimonio pubblico, imparzialità e correttezza della azione della pubblica amministrazione) vengono, nell'illecito finanziamento pubblico, salvaguardati da forme prodromiche di aggressione.

Che i reati d'illecito finanziamento debbano esser visti in quest'ottica di anticipazione della tutela, lo dimostra il fatto che in essi non viene sanzionata, come invece avviene nella corruzione, la semplice promessa della contribuzione (o l'«accettazione della promessa dell'indebitore» da parte del politico-pubblico uf-

Montedison di non pagare l'imposta sui conferimenti». Vedi Trib. Milano 28 aprile 1994, Cusani, in *Foro it.*, cit., c. 70 ss.

⁶¹ La stessa dottrina che postula il concorso formale di reati fra corruzione ed illecito finanziamento, deve dunque ammettere l'inscindibile rapporto strutturale che lega le due fattispecie. Così Frick, *Responsabilità penali dell'imprenditore indagato per tangenti, nell'ottica dei reati societari e fallimentari*, cit., p. 1452.

ficiale): ciò infatti sarebbe equivalso alla costruzione di un modello di reato di pericolo del pericolo.

D'altra parte, l'anticipazione della soglia di punibilità di condotte corruttive non rappresenta l'unica peculiarità del reato d'illegale finanziamento pubblico, che certamente si distingue dai delitti contro la pubblica amministrazione in quanto, rispetto a questi ultimi, va a tutelare una bene giuridico più circoscritto e specifico.

Un ambito di tutela che, non potendo confluire in *toto* nel concetto di pubblica amministrazione, dovrà invece essere inquadrato nella più delimitata sfera del partito politico, quale entità in grado di viziare la trasparenza della burocrazia pubblica (e parapubblica) attraverso un'opera di lottizzazione delle posizioni di potere negli enti pubblici o nelle società a prevalente partecipazione pubblica.

Si può allora concludere affermando che, la norma di cui al primo comma dell'art. 7 della legge 195/74, dev'essere intesa come diretta alla prevenzione delle conseguenze di una troppo spinta commistione tra il pubblico e il privato, sanzionando l'illegittimo finanziamento pubblico l'uso strumentale di cariche pubbliche, distribuite ed utilizzate dai partiti in funzione del loro approvigionamento.

Tale esigenza preventiva va progressivamente attenuandosi nell'illegittimo finanziamento societario e nell'illegittimo amministrativo di omessa dichiarazione di finanziamenti alla Presidenza della Camera: il legislatore infatti, in queste fattispecie, si preoccupa di arginare una troppo spiccata propensione anticipatrice della soglia di punibilità, condizionando il sorgere della rilevanza penale dei fatti in questione alla violazione di ulteriori obblighi pubblicitari.

La funzione sussidiaria che l'illegittimo finanziamento pubblico assolve nei confronti della corruzione priva di ogni fondamento la prassi giurisprudenziale, ormai invalsa, di contestare pressoché automaticamente entrambe le fattispecie.

In realtà, la *ratio* e la struttura della norma di cui al 1° comma dell'art. 7 legge 195/74 incanalano ogni suo rapporto con i

delitti di cui all'art. 318 e 319 c.p. verso una rigida dicotomia: ogniqualvolta non sia possibile individuare l'atto d'ufficio corrispondente al finanziamento erogato, si rientrerà nell'illegittimo finanziamento, laddove tale prova sia raggiunta vi sarà corruzione.

Cumulare le pene dell'illegittimo finanziamento pubblico e della corruzione condurrebbe, d'altra parte, a conseguenze incompatibili con il principio del *ne bis in idem* sostanziale: una stessa azione illecita verrebbe sanzionata due volte, la prima volta in vista del pericolo della controprestazione, la seconda volta perché la controprestazione vi è stata.

È invece chiaro che, in questo secondo caso, il disvalore del finanziamento politico finalizzato alla corruzione dovrà ritenersi, *ex art. 15 c.p.*, assorbito da quest'ultima fattispecie.

Opportuno risulta, viceversa, il cumulo di pene previsto dal concorso formale di reati nell'ipotesi di sovrapposizione tra la corruzione e le figure di cui al 2° comma dell'art. 7 L. 195/74 e dell'art. 4 L. 659/81: una tale soluzione, oltre ad essere coerente con la ricostruzione dommatica delle rispettive fattispecie, che come abbiamo visto si distinguono significativamente sul piano della condotta tipica, appare anche l'unica conciliabile con la ricostruzione teleologica del principio di specialità.

Invero se la corruzione va a tutelare un'area d'interessi ricollegabile alla pubblica amministrazione, le suddette fattispecie, come abbiamo visto, vanno invece a proteggere interessi riconducibili essenzialmente alla trasparenza della vita politica o comunque, nel caso dell'occulto finanziamento societario privato, inerenti alla trasparenza della gestione delle società di capitali.

2. — Laddove il contributo al partito venga erogato sulla base di una indebita pressione esercitata dal pubblico ufficiale nei confronti del finanziatore, si potrà, evidentemente, una sovrapposizione fra la normativa in tema di concussione e quella sull'illegittimo finanziamento ai partiti.

Convergenza fra le fattispecie in questione potrà averosi, inoltre, nei casi di finanziamento pubblico indiretto, per interposta persona, quando l'intermediario subisca l'imposizione e si

pieghi a fare da tramite nella realizzazione del finanziamento illecito. Si pensi al caso dell'agente pubblico che, su ordine di un esponente politico, costringa un imprenditore ad accettare un appalto con un corrispettivo maggiorato di un'addizionale, che dovrà essere versata al partito.⁶²

Parimenti frequenti sono quelle situazioni in cui il pubblico ufficiale, abusando del proprio ufficio, induce o costringe l'*externus* ad erogare una somma di danaro in favore di un partito politico senza l'osservanza delle forme prescritte dalla norma di cui al 2° comma dell'art. 7 L. 195/74.

In tutte queste circostanze, la disposizione di cui all'art. 317 c.p. si andrà ad intrecciare, non soltanto con l'illecito finanziamento pubblico, ma con la complessiva normativa in tema d'illegale finanziamento ai partiti.

Se dunque una situazione di convergenza fra le norme in questione può realizzarsi in concreto, deve tuttavia stabilirsi se gli elementi normativi inerenti alla struttura delle relative fattispecie siano forniti di un'omogeneità tale da far ravvisare i presupposti dell'esistenza di un concorso di norme.

Al riguardo, si è già precisato che il concorso apparente di norme, basandosi sull'«unità normativa del fatto», è un rapporto intercorrente fra fattispecie astratte: i presupposti della sua esistenza debbono pertanto essere comprovati sulla base di un giudizio comparativo incentrato sugli elementi costitutivi dei fatti tipici di riferimento.

Invero, non appena la comparazione fra le figure d'illecito finanziamento e di concussione si trasponga dal piano concreto a quello della normativa astratta, non può farsi a meno di rilevare come le componenti essenziali delle relative fattispecie divergano radicalmente.

Nel descrivere la condotta tipica del delitto di concussione, il legislatore adopera «una formula ellittica che comprende sia la specificazione del mezzo ritenuto indispensabile alla perpetra-

zione dell'illecito, sia la indicazione della proiezione finalistica della condotta verso un obiettivo determinato».

Il mezzo deve consistere nell'abuso della qualità o dei poteri, vale a dire in una strumentalizzazione, da parte dell'agente pubblico, della propria qualifica soggettiva o dei relativi poteri. Tale abuso deve, peraltro, essere diretto a costringere o a indurre l'altro soggetto a dare, o a promettere, indebitamente, danaro o altra utilità»⁶³.

È dunque evidente l'essenzialità e l'infungibilità del ruolo assolto, nell'economia della fattispecie, dalla condotta «abusiva» dell'agente pubblico: ad essa va infatti ricondotta sia l'attività di costrizione (o induzione) del concussore che la rilevanza della dazione (o della promessa) del privato concusso⁶⁴.

Quest'ultima condotta deve infatti rappresentare l'effetto diretto dell'abuso dell'agente pubblico, dal momento che il delitto di concussione non sarà configurabile laddove la medesima dazione dipenda da altra causa o se il privato si sia determinato per motivi suoi propri⁶⁵.

Nella stessa critica dell'abuso della qualità e dei poteri pubblici, deve pure ricostruirsi il particolare atteggiarsi della relazione fra l'agente pubblico ed il privato che, del delitto previsto dall'art. 317 c.p., rappresentano rispettivamente il soggetto attivo ed il soggetto passivo.

A differenza della concussione, la condotta sanzionata dall'art. 7 della legge 195/1974 si concreta nella semplice distrazione di beni «pubblici e parapubblici», distrazione che in alcun

⁶³ Così CONTENTO, *La concussione*, in AA.VV., *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, a cura di Padovani, cit., p. 63.

⁶⁴ Così CONTENTO, *La concussione*, cit., p. 63. Concorde PALOMBI, *Il delitto di concussione*, Napoli 1979, p. 20 s.; MARINI, *Concussione*, in *Enc. giur.*, VII, Roma 1988; PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, parte speciale (delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.), Milano 1994, p. 105 ss.

⁶⁵ Ecco che la prevalente giurisprudenza ritiene elemento costitutivo del delitto in esame il danno (anche non patrimoniale) della vittima. Cfr., da ultimo, Cass., sez. VI, 91/187439; Cass., sez. VI, 92/190895; Cass., sez. VI, 94/199990.

⁶² L'esempio è in SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 101.

modo può ricomprendere l'abuso della qualità o dei poteri dell'erogatore pubblico o parapubblico.

Né può dirsi che la condotta descritta dalle fattispecie d'illicito finanziamento inglobi l'attività di costrizione o di induzione, di un soggetto verso l'altro, «a dare, o a promettere ... danno o altra utilità».

Ciò dal momento che la norma sul finanziamento illecito, punendo a titolo di concorso necessario gli erogatori e i beneficiari del contributo, tipicizza una relazione simmetrica e biunivoca tra le condotte, laddove nella concussione tali condotte risultano antitetiche e contrapposte.

In altri termini, se nell'illecito finanziamento le azioni dell'erogatore e del percipiente si muovono espressamente le une verso le altre, incontrandosi le volizioni nella produzione di un evento ad entrambi imputabile, la concussione poggia essenzialmente su una condotta di «prevaricazione» realizzata dal pubblico agente nei confronti del privato, il quale si trova ad agire, suo malgrado, in uno stato di piena e consapevole soggezione.

In questo senso, è corretto affermare che la distinzione fra concussione ed illecito finanziamento passa per le medesime coordinate che segnano la separazione fra concussione e corruzione⁶⁶.

⁶⁶ «Il problema della distinzione fra corruzione e concussione (e quindi, in ultima analisi, della considerazione dell'imprenditore come autore o piuttosto come vittima del reato) si complica poi ulteriormente, quando si ponga mente all'orientamento giurisprudenziale — ormai consolidato — che prescinde dall'individuazione dell'atto di ufficio, costituente il punto di riferimento della corruzione. Perdere di vista il singolo atto, per guardare alla globalità del comportamento del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, alla ripetitività di esso e alla reiterazione e periodicità dei pagamenti da parte del privato ...», implicando una sorta di superamento del principio di legalità, «finisce per sottovalutare e disperdere proprio quel profilo di sinallagmaticità che ... dovrebbe costituire pur sempre il parametro distintivo tra concussione e corruzione».

Sopraffrutto, ed è quello che maggiormente interessa il nostro studio, «in quest'ottica finisce per diventare evanescente anche la possibilità di una distinzione fra la corruzione ed il finanziamento illecito» FICK, *Responsabilità penali dell'imprenditore indagato per tangenti, nell'ottica dei reati societari e fallimentari*, cit., p. 1449 ss.

Se infatti, nell'illecito finanziamento come nella corruzione, le parti agiscono sulla base di una comune volizione che li conduce, su un piano di sostanziale parità, a porre in essere un vero e proprio contratto illecito, nella concussione, di contro, è la condotta dell'agente pubblico ad imporsi unilateralmente, piegando o almeno viziando, attraverso il cd. *metus publicae potestatis*, la volontà della controparte privata⁶⁷.

La concussione prevede pertanto, quale elemento ulteriore ed estraneo alla condotta tipizzata dall'illecito finanziamento, l'abuso della qualità o dei poteri del soggetto «pubblico». Abuso strumentale ad un ulteriore requisito della fattispecie tipica concussiva: quella «costrizione o induzione» del privato alla dazione (o alla promessa di dazione) dell'indebito che risulta, ancora una volta, del tutto estranea alla condotta sanzionata dall'illecito finanziamento.

Differente è, come abbiamo visto, pure il regime di responsabilità previsto nelle rispettive figure criminose: se l'imputazione a titolo d'illecito finanziamento presuppone la congiunta responsabilità dell'erogatore e del beneficiario, nella concussione soggetto attivo è solo il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio), rappresentando il privato erogatore addirittura il soggetto passivo del reato.

Risulta pertanto del tutto chiaro che, presentando ogni fattispecie caratteri aggiuntivi ed estranei rispetto all'altra, gli elementi costitutivi delle stesse non potranno che risultare «eterogenei»: i rapporti fra illegale finanziamento e concussione dovranno pertanto essere iscritti nella categoria della interferenza,

⁶⁷ Questa distinzione è ormai pacifica in dottrina e giurisprudenza. Fra gli altri, in dottrina cfr. DE MARSCO, *Sul valore della iniziativa nella differenza fra corruzione e concussione*, in *Arch. pen.*, 1948, II, p. 204; AMATO, *Sulla distinzione fra corruzione e concussione*, in *Arch. pen.*, 1967, I, p. 445; PALOMBI, *Il delitto di concussione nelle prospettive di riforma*, in *La riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, a cura di A. Stile, 1988, p. 342 ss.; GROSSO, *La corruzione*, in AA.VV., *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, a cura di Padovani, cit., p. 224.

risultando disciplinati dal regime previsto per il concorso formale eterogeneo di reati.

Va, tuttavia, precisato che, qualora si provi che la dazione dell'illecito finanziamento sia coartata dall'agente pubblico (il quale sia anche esponente di un partito politico), la sussistenza della condotta concussiva, vale a dire l'abuso della qualità pubblica (o dei relativi poteri) che determina la costrizione (o l'induzione) all'indebita dazione, andrà a neutralizzare e ad assorbire il disvalore insito nella condotta d'illegale erogazione di finanziamenti ai partiti.

Ciò dal momento che in questi casi, dovendo essere sanzionata, quale «causa» del comportamento del concusso, la sola condotta del pubblico ufficiale, la dazione dell'indebito rappresenterà l'evento finale e conseguente (cioè l'effetto) di una serie causale autonoma⁶⁸.

Allo stesso modo, anche chi respinge il collegamento eziologico fra le condotte del concussore e del concusso, sottolinea la convergenza motivazionale che «si realizza fra la decisione del concusso rispetto agli scopi prefissati dal concussore»⁶⁹. La condotta del concusso, essendo dunque rapportata al fatto di aver recepito i motivi ad agire prospertati dall'istigatore (concussore), viene fatta rientrare nel concetto di «istigazione accolta»⁷⁰.

Questa diversa impostazione, partendo dalla premessa che i motivi dell'operare del concusso traggano origine «dalle rappresentazioni psichiche suscitate in lui dall'attività» dell'agente pubblico, porta comunque alla conclusione che «il concusso

⁶⁸ Rinviate fra le condotte del concussore e del concusso un rapporto eziologico GRASPICINI, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Roma 1953, p. 152.

⁶⁹ Ritenendo «discutibile che si possa correttamente parlare di causalità (materiale) allorché il c.d. effetto è rappresentato da un comportamento consapevole e personale di un soggetto imputabile», propende per una relazione meramente «motivazionale» tra le condotte del soggetto attivo e passivo della concussione CONTENTO, *La concussione*, cit., p. 60 ss.

⁷⁰ Vedi CONTENTO, *op. ult. cit.*, p. 62.

compirà la sua azione a causa del contegno posto in essere» dal concussore⁷¹.

Ciò significa pertanto evidenziare il ruolo assolutamente preponderante, dunque assorbente dal punto di vista del disvalore, svolto dalla condotta del pubblico ufficiale (o dell'incaricato di un pubblico servizio) rispetto a quella della controparte.

Per quanto riguarda la posizione del privato concusso, in tutti i casi in cui l'illecito finanziamento faccia seguito ad una accertata ipotesi di concussione (ciò significa innanzitutto aver verificato che al soggetto passivo sia derivato soltanto un danno, ed alcun vantaggio), il verificarsi di quest'ultima ipotesi delittuosa determinerà la non punibilità a titolo d'illegale finanziamento del concusso-erogatore.

Il finanziamento ai partiti politici assumerà, infatti, la connotazione di una particolare forma di manifestazione del delitto di concussione, una modalità esecutiva della dazione indebita che, pur non influenzando sulla struttura tipica del delitto fornito di disvalore più accentuato, determinerà la non punibilità di uno dei concorrenti necessari del reato «minore».

Va, peraltro, considerato che il fatto di aver elargito ai partiti il provento derivante da una condotta concussiva potrebbe integrare un elemento incidentale, cioè una circostanza attenuante, della responsabilità ex art. 317 c.p. Posto, infatti, che l'agente pubblico abbia agito senza perseguire un tornaconto personale, il movente politico della concussione potrebbe essere considerato, ex art. 62 n. 1 c.p., «quale motivo di particolare valore morale»⁷².

3. — Dopo aver esaminato i casi in cui il soggetto beneficiario del finanziamento sia un organo della pubblica amministra-

⁷¹ CONTENTO, *op. ult. cit.*, p. 62.

⁷² In questi termini, in relazione ad una corruzione propria di amministratori comunali (commessa prima della legge 195/74), si esprime Cass., sez. VI, 12 maggio 1982, n. 10303. Sul punto vedi SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 92. Va, peraltro, evidenziato che la commessione teleologica che, in questo caso, lega la concussione all'illecito finanziamento potrebbe integrare l'aggravante di cui all'art. 61 n. 2 c.p.

zione (o di un ente pubblico), dobbiamo ora analizzare l'ipotesi inversa: quella cioè in cui sia l'erogatore del finanziamento a rivestire la qualifica di pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio).

Qualora il finanziamento ai partiti venga posto in essere da un pubblico ufficiale (o da un incaricato di pubblico servizio) che, per ragioni del suo ufficio detenga il possesso o comunque abbia la disponibilità del bene oggetto della *trahito*, tale condotta, oltre ad essere sanzionata dal 1° comma dell'art. 7 della legge 195/74, ricadrà sotto la disciplina degli artt. 314 e/o 323 c.p.

Non può, infatti, dubitarsi che il fatto in questione, importando la violazione di leggi e di regolamenti pubblicitari e la produzione di un ingiusto vantaggio patrimoniale per il funzionario pubblico (o comunque di un danno ingiusto alla pubblica amministrazione), sarà, in ogni caso, assimilabile alla condotta tipica dell'abuso d'ufficio⁷³.

Nel caso in cui l'illecita erogazione del finanziamento politico si sia perfezionata attraverso un'«appropriazione» (prodotta alla «distrazione») della *res* ad opera dell'agente pubblico, la stessa ipotesi risulterà disciplinata pure dall'art. 314 c.p.⁷⁴.

Il rapporto intercorrente fra l'illecito finanziamento pubblico e le fattispecie di cui all'art. 314 e 323 c.p., invero, era assai più agevolmente ricostruibile prima della riforma di queste ultime figure: la condotta di distrazione di danaro (o altra cosa mobile) della pubblica amministrazione, sanzionata dal vecchio art. 314 c.p., pareva infatti senza dubbio idonea ad assorbire le illecite erogazioni di finanziamenti, poste in essere da pubblici ufficiali, a favore di partiti politici⁷⁵.

La modifica della struttura del peculato ad opera della legge

⁷³ Sul rapporto fra l'illecito finanziamento pubblico e la risalente fattispecie d'interesse privato in atti d'ufficio, cfr. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 95 ss.

⁷⁴ Sul rapporto fra l'art. 314 c.p. e l'illecito finanziamento pubblico, anteriormente alla riforma della prima norma (attuata con la legge 26 aprile 1990, n. 86), vedi LOZZI, *op. cit.*, p. 358; SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 87 ss.

⁷⁵ Sul punto, giungono a conclusioni opposte LOZZI, *op. cit.*, p. 358; SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 87 ss.

n. 86 del 1990 aveva, d'altra parte, condizionato la costruzione del nuovo abuso d'ufficio che, divenuta fattispecie «onnivor» per la necessità di colmare le lacune derivanti dalla coeva eliminazione dell'interesse privato in atti d'ufficio e del peculato per distrazione, aveva sostituito quest'ultimo delitto nel sanzionare le condotte dell'agente pubblico che (abusando del suo ufficio) procurava illeciti finanziamenti a partiti politici.

All'indomani della riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione del 1990 e della recente (L. 16 luglio 1997, n. 234) modifica dell'abuso d'ufficio, la situazione pare essersi completamente ribaltata: se infatti, l'attuale figura del peculato di appropriazione si presta, soltanto marginalmente, a ricomprendere l'erogazione (cioè, la distrazione) di finanziamenti politici, l'abuso d'ufficio risulta fattispecie più blandamente sanzionata dell'illecito finanziamento pubblico.

Al riguardo, è opportuno ricordare che la recente legge 16 luglio 1997, n. 234, riscrivendo la fattispecie di cui all'art. 323 c.p., ha cercato di delinearne i profili in termini tassativi e determinati: dall'evanescente condotta di pericolo di «abuso d'ufficio», caratterizzata dal dolo specifico dell'ingiusto vantaggio (o del danno ingiusto), si è così passati a sanzionare la violazione di leggi e di regolamenti nello svolgimento delle funzioni o del servizio, richiedendosi altresì l'evento, intenzionale della produzione del danno (o del vantaggio patrimoniale) ingiusto⁷⁶.

A queste significative modifiche, si è peraltro accompagnato il ridimensionamento della risposta sanzionatoria⁷⁷ ed il perdu-

⁷⁶ La recente riforma dell'abuso d'ufficio, come si sa, era provvedimento assolutamente indispensabile, soprattutto laddove, con l'esplosione di Tangentopoli, la carente formulazione della norma preveggenza aveva determinato una continua, pericolosa ed indebita ingerenza del giudice penale nel merito dell'azione amministrativa. Sui motivi ispiratori della riforma e sull'attuazione della stessa vedi DALLA-FERRAROLI, *La modifica dell'abuso di ufficio e le nuove norme sul diritto di difesa*, Milano 1997, p. 3 ss.

⁷⁷ L'abuso d'ufficio finalizzato all'ingiusto vantaggio patrimoniale è, attualmente, punito con la reclusione da sei mesi a tre anni mentre la vecchia fattispecie prevedeva la pena «da due a cinque anni di reclusione».

rare, nel nuovo art. 323 c.p., della clausola di riserva «salvo che il fatto non costituisca più grave reato».

Sembra pertanto che, attualmente, gli elementi costitutivi dell'abuso d'ufficio posto in essere attraverso l'erogazione, da parte di agenti pubblici, di danaro o altra utilità pubblica a partiti politici (punito con la reclusione da sei mesi a tre anni), possano essere assorbiti nel reato d'illegale finanziamento pubblico, sanzionato con la pena da sei mesi a quattro anni di reclusione.

Confrontando la struttura delle due figure, notiamo infatti come la norma in tema d'illecito finanziamento pubblico risulti, sotto il profilo dei soggetti attivi, più specifica: ciò dal momento che essa si riferisce non genericamente a qualsiasi pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, ma soltanto a pubblici ufficiali determinati, quali appunto quelli che, agendo come organi dell'«ente pubblico o della pubblica amministrazione», indirizzano danaro pubblico e parapubblico a favore dei partiti politici.

A differenza di quanto avviene nell'abuso d'ufficio, il disposto normativo di cui all'art. 7 L. 195/74 ricomprende, peraltro, anche il destinatario finale della *res*, dando luogo ad una fattispecie necessariamente plurisoggettiva.

D'altra parte, l'incriminazione a titolo d'illecito finanziamento pubblico coinvolge le società con partecipazione pubblica che, come abbiamo visto, non risultano sottoposte allo statuto della pubblica amministrazione: in tal senso, è la disciplina dell'art. 323 c.p. che, mantenendo un'incriminazione qualificata dal rivestire il soggetto attivo del reato la qualità di pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio), si pone in termini di specialità.

Deve allora convenirsi che, relativamente ai soggetti attivi, ciascuna delle norme considerate presenta, contemporaneamente, elementi specifici e generici rispetto all'altra: tra abuso d'ufficio ed illecito finanziamento pubblico dunque, lungi dallo stabilirsi una specialità in senso stretto, intercorre un rapporto di specialità bilaterale «per specificazione».

Analizzando le condotte sanzionate nelle rispettive fattispecie risulta evidente che, allorché il finanziamento illecito sia po-

sto in essere dall'agente pubblico «nello svolgimento delle sue funzioni o del suo servizio», l'erogazione della contribuzione politica comporterà la produzione di un ingiusto vantaggio patrimoniale per il funzionario pubblico (o comunque di un danno ingiusto alla pubblica amministrazione). Risulta parimenti chiaro che tale erogazione, importando la distrazione della *res* pubblica e dunque la sottrazione della stessa alle sue specifiche finalità, sarà riferibile, in termini d'illiceità al compimento di un atto produttivo di effetti giuridici in violazione di norme di legge, oltre che dei regolamenti pubblicistici⁷⁸.

Non gioca invece un ruolo essenziale, nell'ambito del rapporto di specialità reciproca intercorrente tra le figure considerate, la previsione, contenuta nel nuovo art. 323 c.p., di un dolo generico rafforzato dall'avverbio «intenzionalmente»: sotto quest'aspetto, non si colgono infatti significative divergenze rispetto alla fattispecie soggettiva dolosa richiesta dall'illecito finanziamento pubblico.

Sintetizzati i punti di contatto e di distinzione tra le fattispecie in esame, acquista primaria importanza la clausola di riserva relativamente determinata⁷⁹ prevista nell'art. 323 c.p.: è ad essa, infatti, che spetta la fondamentale funzione di affermare l'assorbimento della figura di abuso d'ufficio in tutte quelle fattispecie che integrano un reato più gravemente sanzionato.

Va, infatti, precisato che il legislatore si serve di clausole di riserva allo scopo di determinare l'assorbimento anche di norme

⁷⁸ In ordine alla violazione di legge, si deve fare riferimento alla disciplina dei vizi dell'atto amministrativo che, pur riferendosi al diritto sostanziale, si ritiene in norme di natura processuale come l'art. 26 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 e gli artt. 2 e 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Per approfondimenti sul punto vedi DALLA-FERRAOLI, *La modifica dell'abuso di ufficio e le nuove norme sul diritto di difesa*, cit., p. 33 ss.

⁷⁹ Per un'approfondita analisi dei diversi tipi e della funzione delle clausole di riserva vedi, per tutti, MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, cit., p. 480; G. DE FRANCESCO, *Lex specialis: specialità ed interferenza nel concorso di norme penali*, cit., p. 161 ss.

rubicate sotto oggettività giuridiche eterogenee, diverse cioè per qualità e non solo per grado.

E appunto questo il caso dell'illecito finanziamento pubblico che ha in realtà un'oggettività giuridica complessa, comprensiva anche del bene tutelato dalla norma soccombente: abbiamo, infatti, più volte sottolineato che la fattispecie di cui al 1° comma dell'art. 7 L. 195/74 oltre a tutelare la pluralistica composizione del sistema partitico, si presta a salvaguardare l'imparzialità della pubblica amministrazione e l'integrità del patrimonio pubblico.

Stante dunque la sua plurioffensività, è chiaro che il disvalore dell'illecito finanziamento pubblico esaurisce anche il disvalore dell'abuso d'ufficio: in questo senso, è chiaro che la convergenza fra le relative norme confluirà nella disciplina del concorso apparente di norme.

4. — Risolto, dunque, in questi termini il rapporto fra illecito finanziamento pubblico e abuso d'ufficio, dobbiamo chiederci se la prima fattispecie sia, strutturalmente, in grado di assorbire la condotta appropriativa, antecedente all'erogazione ai partiti della *res pubblica*, posta in essere dall'agente pubblico o se, viceversa, l'art. 314 c.p. possa in sé ricomprendere la distrazione di «danaro o altra utilità» pubblica a partiti politici⁸⁰, imputabile agli stessi soggetti⁸¹.

⁸⁰ Le analogie strutturali tra il reato di illecito finanziamento pubblico ai partiti ed il peculato per distrazione furono evidenziate anche nei lavori preparatori della legge sull'illecito finanziamento. Al riguardo è di grande interesse la lettera del disegno di legge n. 1133 del 1981, d'iniziativa dei senatori Stanziani Ghedini e Spadaccia, e del suo titolo V, intitolato: «Finanziamento dei partiti e delle formazioni politiche: divieti obbligati e sanzioni». Tale titolo contiene un articolo, l'art. 25, che dopo avere ripetuto la formulazione descrittivo-normativa del 1° comma dell'art. 7, presenta una interessantissima novità sanzionatoria laddove recita, al 3° comma: «Chiunque corrisponde finanziamenti o contributi vietati dal precedente comma è punito con la pena prevista dall'art. 314 del c.p. Alla condanna consegue la interdizione perpetua dai pubblici uffici. Chiunque riceve finanziamenti o contributi vietati dal precedente comma è punito con la pena prevista dall'art. 314 del c.p.». Un tale puntuale riferimento alla previsione san-

Relativamente alla sfera dei soggetti attivi, valgono le stesse considerazioni già fatte in relazione all'abuso d'ufficio: tra peculato ed illecito finanziamento pubblico dunque, lungi dallo stabilirsi una specialità in senso stretto, intercorre un rapporto di specialità bilaterale «per specificazione».

Spostandoci ad analizzare le condotte tipizzate dalle rispettive fattispecie, può immediatamente constatarsi che l'art. 7 della legge 195/74, al 3° comma, sanziona l'«erogazione» di «danaro o di altra utilità» pubblica ai partiti politici, mentre l'art. 314 c.p. parla di semplice «appropriazione».

La distinzione fra le figure in esame passa, dunque, attraverso la risoluzione della *vexata quaestio* inerente ai rapporti intercorrenti fra le condotte di «distrazione», cui l'erogazione può parificarsi, e di «appropriazione»⁸².

Risulta, pertanto, opportuno ricostruire i relativi concetti.

La distrazione, invero, rileva quale concetto di relazione, composto da un momento negativo ed uno positivo: accanto al primo, costituito dalla sottrazione della cosa alla sua originaria

zione dell'art. 314 non deve stupire dal momento che l'attività di sovvenzionamento ai partiti politici da parte di enti pubblici, comporta di fatto una distrazione di danaro pubblico a favore di soggetti esterni, realizzando così il delitto di peculato per distrazione.

⁸¹ In sede di riforma del reato di peculato, «i compilatori della legge, dinanzi all'alternativa tra la formulazione e la soppressione delle ipotesi di distrazione, hanno optato per quest'ultima soluzione, così nettamente respingendo tanto una nozione di distrazione incentrata sulla mera deviazione del denaro dai fini, interni all'ente di appartenenza, cui esso era destinato, quanto una teleologicamente collegata al profitto di soggetti privati e ulteriormente caratterizzata dal danno (o dall'assenza di vantaggio) per la P.A.». Così SEMINARA, *Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di Crespi, Stella, Zuccala, Padova, 1992, p. 699 ss.

⁸² Sui rapporti fra le condotte di appropriazione e di distrazione e sui confini della condotta tipica del peculato dopo la riforma del 1990 vedi, per tutti, PALGARRO, *Principi di diritto penale, parte speciale*, cit., p. 32 ss.; ID., *Commento alla Par. 1 L. 86/90, in Legisl. pen., 1990*, p. 268 ss.; PALAZZO, *Il peculato*, in AA. VV., *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, a cura di Padova, cit., p. 20 ss.

destinazione, assume necessaria rilevanza il secondo, che fa riferimento alla nuova, illegittima *destinazione* della *res*⁸³.

L'«appropriazione», di contro, quale ipotesi di *interversio possessionis* che interrompe la relazione funzionale tra la *res* e il suo legittimo proprietario, non comprende necessariamente l'alterazione dell'originaria destinazione della prima⁸⁴, ponendosi, tuttavia, quale premessa indispensabile dell'opera di strumentalizzazione della *res* a vantaggio di un soggetto, quello agente o terzo, diverso da quello titolare del diritto prevalente⁸⁵.

Se, dunque, la distrazione costituisce, essenzialmente, una *violazione del vincolo di destinazione* originario della cosa, attuato mediante un indebito uso della relazione possessoria con la stessa, la condotta di appropriazione (indebita) si concretizza in un'illegittima *espropriazione del diritto di proprietà*. Nel primo caso pertanto, il disvalore coinciderà con l'imposizione di una nuova destinazione della cosa, divergente da quella voluta o disposta dall'originario proprietario⁸⁶, mentre, nel secondo caso, si concretizzerà nella rottura della legittima relazione proprietaria antecedente⁸⁷.

⁸³ Sul concetto di distrazione vedi MARRUCCI, voce *Distrazione*, in *Enc. dir.*, XIII, 1964, p. 309; PALAZZO, *Il concetto di distrazione nel delitto di peculato*, Milano 1972, *passim*; SCORDAMAGLIA, *Il peculato per distrazione*, Napoli 1966, *passim*; VINCIGUERRA, *Distrazione e peculato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1972, p. 1032 ss.

⁸⁴ Sul concetto di appropriazione vedi, per tutti, PETROCCELLI, voce *Appropriazione indebita*, in *Noviss. dig. it.*, I, Torino 1957, p. 800 ss.; PAGLIARO, voce *Appropriazione indebita*, in *Dig. disc. pen.*, I, Torino 1987, p. 226; PEDRAZZI, voce *Appropriazione indebita*, in *Enc. dir.*, vol. II, in *Enc. dir.*, Milano 1958, p. 842 ss.

⁸⁵ La dottrina tedesca ha distinto la condotta di appropriazione in due momenti: uno negativo, costituito dall'espropriazione (cd. *Enteignung*) ed uno positivo costituito dall'impropriazione (cd. *Anerkennung*). Sul punto vedi BINDING, *Lehrbuch des gemainen deutschen Strafrechts*, I, Leipzig 1902, p. 268 ss. Per una critica di una tale concezione vedi MURTELLO, *Aspetti penalistici dell'abusiva gestione nei gruppi societari: tra appropriazione indebita ed infedeltà patrimoniale*, in *Foro it.*, 1989, II, c. 421. Sulle differenze tra appropriazione e distrazione, riferite al «momento negativo» vedi PALAZZO, *Il peculato*, cit., p. 22 ss.

⁸⁶ Sul punto vedi PALAZZO, *Il peculato*, cit., p. 22 ss.

⁸⁷ Oggetto della tutela della condotta di appropriazione indebita è «una sorta di proprietà in senso penalistico, cioè qualsiasi diritto, reale o personale, sulla

Risultano distinti, dunque, i beni pregiudicati dalle rispettive fattispecie: violazione del vincolo di destinazione della cosa, nel caso di distrazione, offesa al diritto di proprietà nell'appropriazione indebita.

In tal senso, il rapporto intercorrente fra le due condotte s'inquadra diversamente in relazione a due situazioni: quello in cui il mutamento della titolarità della proprietà (o di altro diritto equivalente) del bene determini una rottura pure dell'originario vincolo di destinazione; quello in cui, di contro, al trasferimento della proprietà non segua una modifica di tale vincolo.

Soltanto nel primo caso avremo un fenomeno di convergenza fra le condotte di appropriazione e distrazione, mentre nel secondo caso tale rapporto non potrà ipotizzarsi.

Laddove una tale convergenza sussista, è comunque chiaro che la condotta di appropriazione assorbirà i confini di tipicità della seconda e non viceversa.

In tal senso, parte della giurisprudenza ha, recentemente, messo in evidenza che «se l'autore di una distrazione agisce con volontà di dare al bene una destinazione diversa da quella naturale, è automatico che agisce al di fuori dei poteri conferitigli e quindi esercita sul bene un potere diverso da quello legittimo». Risulta, pertanto, difficilmente contestabile che, in questi casi, l'attività distrattiva costituisca una «modalità dell'appropriazione»⁸⁸.

Si pensi, ad esempio, al caso di una persona fisica legata da un rapporto organico con la Pubblica Amministrazione che, avendo la disponibilità giuridica di danaro per ragioni di ufficio, lo distragga ad un partito politico.

Invero non è affatto detto che tale condotta, ontologicamente qualificabile come «distrattiva», abbia un contenuto d'offen-

cosas»; rientrano dunque in tale ambito tanto il diritto di proprietà in senso civilistico quanto altri diritti, reali o personali sulla cosa, come ad es. il diritto dell'usufruttuario o del locatario. Vedi al riguardo PAGLIARO, voce *Appropriazione indebita*, cit., p. 235; PEDRAZZI, voce *Appropriazione indebita*, cit., p. 149.

⁸⁸ Così si è pronunciato Trib. Milano 28 aprile 1994, Cusani, cit., cc. 28 e 96.

sività e dunque di disvalore univocamente riconducibile a quella violazione del vincolo originario di destinazione della *res* che, come abbiamo visto, connota la distrazione.

Se infatti, il finanziamento risponderà ad una ponderata scelta economica, attuata nell'interesse dell'ente, di cui peraltro l'organo è — fino al limite del penalmente rilevante — l'unico soggetto abilitato a disporre, pur essendoci una espropriazione del diritto di proprietà non è ipotizzabile rottura dell'originario «vincolo di destinazione» della *res*⁸⁹.

Avremo quindi una condotta (ontologicamente) di distrazione il cui disvalore resterà tuttavia assorbito dall'area di illiquidità coperta dal comportamento appropriativo.

D'altra parte, l'appropriazione s'allarga a ricomprendere la categoria della «distrazione» anche in quelle situazioni che, oltre ad incidere sul legittimo diritto di proprietà, vanno a realizzare una situazione di assoluta e definitiva incompatibilità tra la nuova destinazione della cosa e l'esercizio dei poteri caratteristici del proprietario (o comunque del titolare di un diritto equivalente).

In tal senso, devono infatti risolversi tutte quelle ipotesi di difficile inquadramento in cui ad «atti di illegittima disposizione della cosa a vantaggio immediato di terzi» (distrazione) si accompagnano vantaggi personali del soggetto agente (appropriazione).

Al riguardo, si può riprendere l'esempio del pubblico ufficiale che finanzia coi soldi dell'ente pubblico un partito politico, ipotizzando che la distrazione del danaro avvenga senza una previa appropriazione dello stesso (si pensi ad un mandato di pagamento) e, nello stesso tempo, la contribuzione al partito sia stata fatta dal pubblico ufficiale nell'interesse proprio, cioè per perseguire un tornaconto personale.

Invero, anche questo caso, la violazione del diritto di proprietà (disvalore ricollegabile alla condotta appropriativa) funge da categoria più ampia, cioè da *genus*, su cui s'innesta, come *spe-*

cies, il successivo stravolgimento dell'originario «vincolo di destinazione».

Se dunque, da un punto di vista formale, si realizza una distrazione, la tipologia dell'offesa e il relativo disvalore rientrano, ancora una volta, nel *genus* dell'appropriazione indebita cioè di una violazione dell'originario diritto di proprietà (o un diritto equivalente) della *res*, che porta una personale utilità al soggetto agente⁹⁰.

Si tratterà di un'appropriazione indebita posta in essere attraverso una distrazione, cioè di una violazione dell'altrui diritto di proprietà che si manifesta attraverso, o comunque comporta quale ulteriore effetto, l'alterazione dell'originario «vincolo di destinazione» della cosa.

Partendo da questi casi pratici, si deve pertanto approdare, attraverso un ragionamento induttivo, ad una presa di posizione sui rapporti tra «appropriazione» e «distrazione» che possa, a sua volta, orientare l'analisi in ordine alle relazioni strutturali intercorrenti fra le fattispecie di illecito finanziamento pubblico e peculato.

Al riguardo, ci sembra d'aver mostrato che, se nell'astratta dimensione linguistico-lessicale appare agevole tenere distinte le condotte in esame, indirizzando l'analisi verso la risoluzione di casi pratici, tale distinzione perde di spessore e di consistenza.

⁸⁹ La Suprema Corte ha, ultimamente, affermato che «commette peculato, e non abuso di ufficio, il Sindaco di un Comune che ordina ad un impiegato di prelevare una somma di danaro dalla cassaforte comunale per sostenere spese di viaggio e di soggiorno di una persona estranea all'amministrazione. Infatti nel peccato la condotta consiste nell'appropriazione di danaro o di altra cosa mobile e la violazione dei doveri d'ufficio costituisce esclusivamente la modalità dell'appropriazione». Così Cass., sez. VI, 19 gennaio 1996. La giurisprudenza della Cassazione è concorde sul punto: al riguardo si è, pure, rilevato che commette un'appropriazione e non una distrazione del danaro sia «il pubblico ufficiale che intasca il danaro — di cui abbia il possesso — della pubblica amministrazione, sia il pubblico ufficiale che si adopera affinché un complice se ne approprii, giacché anche in questo caso il primo si comporta arbitrariamente come proprietario e non si limita certo a voler indirizzare la somma verso uno scopo diverso da quello cui esso doveva venire destinata». Così Cass., sez. VI, 25 febbraio 1992. De Siano, in *Cass. pen.*, 1994, p. 1852, m. 1109.

⁸⁹ Così PALAZZO, *op. cit.*, p. 24 ss.

L'esperienza pratica, infatti, insegna che la destinazione di una cosa altrui a vantaggio di un terzo presuppone, in capo all'autore, il potere di disporre della cosa: ciò, a sua volta, implica un comportamento con il quale il soggetto attivo assuma, sia pure temporaneamente, uno dei poteri tipici del proprietario⁹¹.

In altri termini, la distrazione di una *res* necessita, seppure per un momento, di una sua previa appropriazione⁹²: ecco che, in sede giudiziale, quando è incrinata la sola appropriazione il problema principale è quello di ricondurre all'area di illiceità anche gli abusi distrattivi, quasi a voler ricomprendere il sottinsieme nell'insieme⁹³.

Mettere in evidenza la coincidenza strutturale che lega la condotta appropriativa a quella distrattiva, non significa peraltro voler abbracciare l'idea «di una sorta di automatico e meccanistico travaso dei contenuti delle due condotte» che, oltre a non rispecchiare la differenza ontologica che separa le stesse, non terrebbe in alcun conto la nuova formulazione dell'art. 314 c.p.⁹⁴.

Se pertanto, è incontestabile che il far rivivere, sotto forma di appropriazione, la distrazione a profitto proprio equivarrebbe «a far rientrare dalla finestra» ciò che la legge del 26 aprile

⁹¹ Questo assunto costituisce, ormai, un convincimento diffuso sia in dottrina che in giurisprudenza. In tal senso, si esprime PALAZZO, *Il peculato*, cit., p. 20 ss.; PAGLIARO, *Principi di diritto penale, parte speciale*, cit., pp. 33 e 37; *Contra* SEMINARA, *Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 698 ss. Una tale impostazione risulta peraltro, sostanzialmente, accolta dalla giurisprudenza della Suprema Corte. Vedi al riguardo Cass., sez. VI, 17 aprile 1989, in *Cass. pen.*, 1991, p. 770 ove si dice che «l'appropriazione consiste nel fatto del pubblico ufficiale che « converta nelle proprie disponibilità — per un tempo minimo, purché apprezzabile — la cosa posseduta ». Conforme, da ultimo, Cass., sez. VI, 14 febbraio 1994, in *Giust. pen.*, 1995, II, p. 434.

⁹² Sul punto PALAZZO, *Il peculato*, cit., p. 24; PAGLIARO, *Principi di diritto penale, parte speciale*, pp. 33 e 37. *Contra* SEMINARA, *Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 694 ss.

⁹³ Al riguardo vedi MILITELLO, *Gli abusi del patrimonio di società controllata e la relazione tra appropriazione e distrazione*, in *Rev. it. dir. proc. pen.*, 1991, p. 286; PALAZZO, *op. ult. cit.*, p. 19.

⁹⁴ In argomento più diffusamente PALAZZO, *op. ult. cit.*, p. 22.

1990 «ha cacciato dalla porta»⁹⁵, deve pure sottolinearsi che la scelta legislativa di spostare i fatti distrattivi dal vecchio art. 314 c.p. all'«area applicativa dell'art. 323 c.p., non può pretendere un ossequio tale da paralizzare una propria logica e coerente, capacità espansiva della nozione di appropriazione»⁹⁶.

D'altra parte, deve rilevarsi che le condotte di «appropriazione» e di «distrazione», essendo entrambe rappresentative di una *mala gestio* del patrimonio mobiliare altrui, risultano collegate anche in una dimensione assiologico-valutativa⁹⁷.

Se allora il rapporto di coincidenza fra i suddetti comportamenti investe, non soltanto il profilo strutturale della tipicità, ma anche il piano teleologico, è chiaro che una tale relazione debba essere formalizzata, tenendo altresì presente, come risulta dall'analisi fatta, che se può aversi appropriazione senza distrazione, difficilmente realizzabile appare l'ipotesi inversa di una distrazione che si manifesti senza una previa appropriazione.

Sembra pertanto opportuno, mantenendo una posizione mediana tra gli opposti schieramenti, allinearsi a quella parte della dottrina che, tenendo distinti i concetti di appropriazione e di distrazione, ritiene la seconda condotta una delle possibili forme di manifestazione della prima⁹⁸.

Coerentemente con i rilievi già fatti, deve allora concludersi che la distrazione costituisce una *species* del *genus* appropriazione, che si manifesta ogni qualvolta all'«espropriazione» del diritto di proprietà (o altro diritto equivalente), faccia seguito la violazione dello specifico «vincolo di destinazione» che, alla cosa, era stato assegnato (o sarebbe stato, presumibilmente, assegnato) dal legittimo proprietario⁹⁹.

⁹⁵ Così FIANDECA-MUSCO, *Diritto penale, parte speciale, Appendice*, Bologna 1991, p. 14. Concorde GROSSO, *I nuovi delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, in *Cass. pen.*, 1991, p. 1300.

⁹⁶ Così PALAZZO, *op. ult. cit.*, p. 22.

⁹⁷ Così PALAZZO, *op. ult. cit.*, p. 19.

⁹⁸ In tal senso PAGLIARO, *Principi di diritto penale, parte speciale*, cit., p. 32 ss.; *Id.*, *Commento all'art. 1 L. 86/90*, cit., p. 268 ss.; PALAZZO, *op. ult. cit.*, p. 20 ss.

⁹⁹ La distrazione viene vista come un concetto di specie rispetto all'appro-

Considerando allora che alla base della distinzione fra le fattispecie di peculato e d'illecito finanziamento pubblico vi è la tipizzazione di una condotta, rispettivamente, di appropriazione e di distrazione è chiaro che, sotto questo profilo, la norma di cui all'art. 7 L. 195/74 risulterà speciale rispetto a quella di cui all'art. 314 c.p.

Andando avanti nella comparazione strutturale delle fattispecie, deve rilevarsi che la componente oggettivo-materiale dell'illecito finanziamento presenta ulteriori note di specialità rispetto a quella disciplinata dall'art. 314 c.p.: il 3° comma dell'art. 7 L. 195/74, tipizzando una condotta a concorso necessario, va infatti a sanzionare, a differenza di quanto avviene nel peculato, non soltanto la corresponsione (cioè la distrazione) di danaro pubblico ma anche la ricezione dello stesso.

Lo stesso oggetto materiale della condotta risulta, nell'illecito finanziamento pubblico, meglio precisato che nel peculato perché connotato dall'essere «contributo o finanziamento» con una specifica destinazione, così come riconducibile alla particolare qualifica dei beneficiari (partiti, loro articolazioni politico-organizzative, gruppi parlamentari ecc. ecc.).

Ne uscirebbe rafforzato il rilievo che, sotto il profilo delle condotte tipizzate, l'illecito finanziamento pubblico si pone quale norma speciale rispetto al peculato.

Senonché il peculato richiede, come condizione necessaria di punibilità, «il possesso o comunque la disponibilità» della *res*, da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato del pubblico servizio. Possesso e disponibilità del bene che a loro volta rilevano, secondo il disposto della norma, solo in quanto riconducibili alla «ragione di ufficio o servizio» del pubblico ufficiale o dell'incaricato del pubblico servizio.

L'art. 314 c.p. prevede pertanto, come ulteriore presupposto

priazione, cioè come «una forma specifica di distrazione a profitto proprio», da GRASPENI, *I delitti contro la P.A.*, cit., p. 145; MANTOVANI, *Diritto penale*, parte speciale, cit. p. 102; PISAPIA, voce *Appropriazione indebita*, in *Noviss. dig.*, I, Torino p. 799 ss.; PAGLIARO, *Diritto penale*, parte speciale, cit., p. 26.

della rilevanza penale della condotta ivi sanzionata, la dipendenza funzionale del possesso (o della disponibilità) dall'esercizio della funzione; requisito questo che, evidentemente, si riverbera sulla struttura della condotta «appropriativa», qualificandola ulteriormente.

Esaminate le varie connessioni d'ordine strutturale intercorrenti fra le figure in esame, deve allora evidenziarsi come tra le stesse si registri un rapporto di specialità bilaterale. Invero, prendendo in esame ognuno degli elementi di «diversità» fra le fattispecie, notiamo come tale diversità risulti inscrivibile in un rapporto di *genus ad speciem*. La generica qualifica di pubblico ufficiale di cui all'art. 314 c.p. viene infatti precisata, e dunque limitata, nell'art. 7 della legge 195/1974, ad «organi dell'ente pubblico o della pubblica amministrazione»; l'appropriazione della *res* pubblica, sanzionata dal peculato, diviene, nell'altra fattispecie, distrazione della stessa (al riguardo, abbiamo già visto come la distrazione costituisce una *species* del concetto di appropriazione); l'oggetto materiale della condotta del peculato («danaro o altra cosa mobile altrui») risulta specificato nell'illecito finanziamento pubblico quale «contributo o finanziamento» con una precisa destinazione partitica.

Allo stesso modo, rientra in un'ottica di specificazione della norma in tema d'illecito finanziamento pubblico l'inciso, di cui all'art. 314 c.p., che collega «il possesso o comunque la disponibilità» della cosa alla «ragione dell'ufficio o servizio» del pubblico ufficiale.

Come si vede, l'art. 7 della legge 195/1974 si limita a meglio definire i contorni di elementi comunque già presenti nella struttura della fattispecie del peculato: si tratta evidentemente di una specificazione di elementi «omogenei», non di un'aggiunta di elementi eterogenei.

Si dovrebbe, pertanto, concludere che la relazione fra le fattispecie in questione è inquadrabile nella cd. specialità bilaterale «per specificazione». Al riguardo, va tuttavia precisato che un elemento aggiuntivo, dunque espressivo di una diversità-eterogeneità fra le fattispecie, può ravvisarsi nella norma in tema d'il-

lecito finanziamento pubblico laddove prevede la responsabilità penale dei terzi, beneficiari del contributo. Tale previsione non può, infatti, essere in nessun modo rapportata al disposto dell'art. 314 c.p. il quale, come detto, sanziona la semplice condotta di appropriazione.

La presenza di questo elemento di «rottura» del rapporto di genere a specie fra le fattispecie non vale tuttavia ad inficiare le conclusioni appena tratte, perché circoscritto alla sfera del percipiente.

In altri termini, posto che, relativamente alla posizione di responsabilità dei beneficiari del finanziamento, non potrà affatto ravvisarsi un'ipotesi di convergenza fra le disposizioni di cui all'art. 7 L. 195/74 e l'art. 314 c.p., resta chiaro che, per quanto concerne la posizione giuridica dell'erogatore, la convergenza di norme è reale e, dunque, va risolta sulla base dell'art. 15 c.p.

Parte della dottrina tuttavia, riconducendo il concetto di stessa materia all'identità di bene giuridico protetto, esclude il concorso apparente fra l'illecito finanziamento pubblico ed il peculato.

Se infatti quest'ultimo reato, tutelando i principi costituzionali di buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, va a sanzionare l'aggressione al patrimonio della pubblica amministrazione, è chiaro che ad esso non potrebbe ricondursi il bene protetto dall'art. 7 della legge 195/74 che, a parere di questa dottrina, andrebbe a proteggere «la vita politica contro quelle condotte che attentano alle regole che disciplinano il concorso dei partiti, ed in definitiva alterano il concorso dei cittadini, attraverso i partiti, a determinare la politica nazionale».

Applicando dunque solo «la sanzione prevista per il peculato, questo bene resterebbe sfornito di tutela nei casi in cui la distrazione del denaro pubblico determinasse anche un inquinamento della vita politica, alterando la normalità delle fonti di finanziamento ai partiti»¹⁰⁰.

Ad una tale prospettazione deve risponderci che, come abbiamo più volte sottolineato, la norma in tema d'illecito finanziamento pubblico va a salvaguardare un ventaglio di beni che, oltre alla tutela della democraticità e della pluralità del sistema politico, comprende il patrimonio pubblico e dunque l'imparzialità e la correttezza della azione della pubblica amministrazione.

Stante dunque la sua plurioffensività, il disvalore dell'illecito finanziamento pubblico può ben coincidere con il disvalore del peculato: in questo senso, non è corretto ritenere che i beni giuridici tutelati dai delitti in questione siano incompatibili con la nozione di «stessa materia» di cui all'art. 15 c.p.

Del resto, l'orientamento contrario cade in contraddizione laddove riconosce che «entrambe le norme (peculato ed illecito finanziamento pubblico) presuppongono, l'una esplicitamente, l'altra implicitamente, l'appartenenza del bene alla pubblica amministrazione»¹⁰¹.

Se ogni elemento di specificità delle fattispecie è dunque riconducibile ad un *genus* corrispondente, è chiaro che le fattispecie presentano elementi di diversità compatibili con la nozione di «stessa materia» di cui all'art. 15 c.p., dunque riconducibili alla disciplina del concorso apparente di norme.

Altra parte della dottrina ha contestato una tale impostazione, rilevando che «la tesi favorevole al concorso apparente di norme ed all'applicazione della sola norma speciale che punisce l'illegale finanziamento pubblico ... giunge a conseguenze assurde giacché l'art. 7, comma 3, introdotto al fine di contribuire a moralizzare la vita politica... avrebbe, proprio con riferimento alle ipotesi più gravi ..., l'incredibile risultato di attenuare sanzioni preesistenti»¹⁰².

vedi, fra tutti, RAMPIONI, *op. cit.*, p. 46 ss.; STUE, voce *Amministrazione pubblica* (delitti contro la), in *Dig. disc. pen.*, I, Torino 1987, p. 132 ss.; SANAMARA, *Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, cit., p. 694 ss.; PALAZZO, *op. cit.*, p. 6 ss.

¹⁰¹ SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 90 ss.

¹⁰² In questi termini si esprime LOZZI, *op. cit.*, p. 366; concorde SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 93 ss.

¹⁰⁰ Sul problematico inquadramento del bene giuridico offeso dal peculato

Si rileva inoltre come una disciplina «che, in nome delle stesse nuove esigenze di tutela penale emergenti in seguito al finanziamento statale dei partiti politici, da una parte creasse nuove incriminazioni penali per la società a partecipazione pubblica, superiore o inferiore al 20 per cento, ed anche per le società a capitale interamente privato, e dall'altra attenuasse, ed in misura notevolissima, fatti già di per sé gravemente illeciti, abbattendo la sanzione editale da un minimo di tre anni di reclusione, qual'è quello previsto dal peculato, ad un minimo di sei mesi... qual'è quello stabilito dall'art. 7, 3° comma» (ed il massimo da dieci a quattro anni), risulterebbe «incomprensibile e contraddittoria»¹⁰³.

Nella norma in tema di illecito finanziamento avremmo pertanto «un caso in cui il legislatore, per evitare l'assurdità delle conseguenze che deriverebbero dalla sola norma speciale, ha derogato alla regola (dell'art. 15 c.p.), introducendo l'inciso «per ciò solo», tradizionalmente usato — si pensi all'art. 416 c.p. — proprio per affermare o sottolineare il concorso di reati»¹⁰⁴.

Invero, una tale ricostruzione della norma si basa sul dato storico inconfutabile che il progetto di legge Piccoli, in tema d'illecito finanziamento, prevedendo, al 3° comma dell'art. 7, la clausola di riserva: «salvo che il fatto costituisca un più grave reato», affermava l'assorbimento dell'illecito finanziamento in altre fattispecie più significative in termini di disvalore e dunque più duramente sanzionate. Si trattava quindi di un esplicito rinvio alla disciplina del concorso apparente, anche nei casi di fattispecie poste in rapporto di specialità reciproca¹⁰⁵.

L'eliminazione di tale clausola nel corso dei lavori parlamentari sembrerebbe di contro «una presa di posizione decisiva in favore della pluralità di reati»: a sostegno di tale tesi si attribui-

sce particolare rilievo all'inciso «per ciò solo», che ha sostituito, al 3° comma dell'art. 7, la precedente clausola di riserva¹⁰⁶.

Sulla base di questa modifica testuale parte della dottrina, avendo peraltro già riscontrato la presenza di un rapporto di specialità fra l'illecito finanziamento pubblico e il peculato¹⁰⁷, conclude che «sul piano logico» deve necessariamente applicarsi la disciplina del «concorso formale di reati»¹⁰⁸.

Pur riconoscendo che una tale ricostruzione sia confortata da una qualche fondatezza, a noi pare che la funzione dell'inciso «per ciò solo» debba essere ridimensionata: una tale locuzione infatti, lungi dall'indicare la presenza di un concorso di reati anziché di norme, si limita ad evidenziare la differente struttura dell'illecito finanziamento pubblico, che sanziona l'«erogazione e la ricezione» dei finanziamenti in sé considerata, dall'illecito finanziamento societario occulto che prevede condizioni di punibilità aggiuntive a tali condotte.

Sul punto, del resto, fa fede la Relazione della prima Commissione permanentemente della Camera dei deputati dove, a firma, dell'On. Galloni, si afferma testualmente: «la Commissione si è preoccupata di dare una diversa formulazione tecnica all'intero art. 7 rispetto alla proposta originaria senza peraltro nulla cambiare nella sostanza»¹⁰⁹.

Una tale affermazione invero, induce anche chi ipotizza un concorso di reati fra le figure in esame ad affermare: «chi si sentisse legato, nell'interpretazione, alla volontà soggettiva del legislatore potrebbe trarre da ciò argomento a favore dell'applicazione della norma più grave, che è quella, ovviamente che punisce il peculato»¹¹⁰.

Destituito, allora, di fondamento l'orientamento che intendeva fondare l'applicabilità del concorso formale sulla base del-

¹⁰⁶ SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 88 ss.

¹⁰⁷ Vedi al riguardo SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 91; LOZZI, *op. cit.*, p. 365.

¹⁰⁸ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 94; LOZZI, *op. cit.*, p. 363 ss.

¹⁰⁹ Cfr. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Disegni e proposte di legge-Relazioni*, vol. LIII, n. 2860-39-A, p. 9.

¹¹⁰ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 89.

¹⁰³ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 93.

¹⁰⁴ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 94 ss.

¹⁰⁵ Sul punto vedi MANTOVANI, *Diritto penale*, parte generale, cit., p. 453 ss.

L'adozione dell'inciso «per ciò solo», deve ora analizzarsi la posizione di chi giunge alla stessa soluzione ritenendo illogici i risultati applicativi cui darebbe luogo il concorso apparente di norme.

Invero, la nostra impostazione, basandosi sulla presenza di un rapporto di specialità bilaterale non intende, come teme l'orientamento dottrinario in questione, «attenuare» le sanzioni previste dall'art. 314 c.p. ma semplicemente evitare che, attraverso il regime del concorso formale, esse si cumulino con quelle previste nel delitto di peculato.

D'altra parte, i diversi ambiti di applicazione delle relative norme sono evidenziate dalla suddetta dottrina che rileva come, «le nuove esigenze di tutela penali emergenti in seguito al finanziamento statale dei partiti politici» abbiano creato nuove incriminazioni penali «per la società a partecipazione pubblica, superiore o inferiore al 20 per cento, ed anche per le società a capitali interamente privato»¹¹¹.

Oltre a questi rilievi già sufficienti a far ritenere la non applicabilità, al caso di specie, del regime del concorso formale di reati, va, peraltro, decisamente confutata l'impostazione metodologica abduittiva seguita dall'orientamento in esame.

Invero, secondo gli studiosi di logica formale, le sole argomentazioni in grado di condurre a conclusioni necessarie e quindi certe sono quelle analitico-deduttive¹¹².

La deduzione, com'è noto, è nel significato più ampio, il rapporto di derivazione che lega in un ragionamento le conclusioni alle premesse, dunque partendo da una causa, consente di prevederne l'effetto¹¹³.

Quando la causa corrisponde ad una legge scientifica, il sillogismo deduttivo consente di affermare una conclusione in ter-

¹¹¹ Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 93.

¹¹² Sul punto vedi FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 110 ss.

¹¹³ Cfr. *Enciclopedia Garzanti di filosofia*, Milano 1981, p. 195.

mini di probabilità tanto elevata da poter essere assunta come certa.

Al contrario della deduzione, l'abduzione parte dall'effetto per ricostruirne la causa. Si tratta di un ragionamento sillogistico che, anche quando faccia applicazioni di leggi scientifiche, consente conclusioni solo in termini di possibilità: si differenzia pertanto dall'induzione e dalla deduzione per la sua minore capacità dimostrativa¹¹⁴.

Invero a noi sembra che le teorie in esame si reggano proprio su un sillogismo abduittivo, peraltro viziato: partendo dall'effetto (le inique conseguenze sanzionatorie derivanti dalla constatata specialità dell'illecito finanziamento pubblico rispetto al peculato) si cerca di risalire alla causa (l'applicazione della disciplina del concorso apparente).

Il vizio che inficia lo stesso ragionamento abduittivo è peraltro macroscopico: entrando nel merito dell'effetto (e cioè valutando l'iniquità) cui conduce la causa (la specialità dell'art. 7 L. 195/74 rispetto al 314 c.p.), precedentemente verificata come certa, si pretende di capovolgere il dato certo, scientificamente verificato (appunto la specialità), per giungere ad una diversa conclusione sull'incerto.

La congruità logica di un simile passaggio, dunque la fondatezza delle conclusioni cui conduce, è evidentemente discutibile.

Non può dunque, anche sul piano metodologico, essere accertato il ragionamento che intende superare l'applicazione del principio *lex specialis derogat legi generali*, che dunque, senza dubbio, dovrà applicarsi al caso di specie.

5. — Abbiamo precedentemente rilevato che, essendo la fattispecie oggettivo-materiale dell'illecito finanziamento societario occulto costituita, non soltanto dal corrispondere e dal riscuotere i finanziamenti, ma pure dalla omessa deliberazione e dalla mancata o irregolare contabilizzazione degli stessi¹¹⁵, la norma

¹¹⁴ Cfr. *Enciclopedia Garzanti di filosofia*, cit., p. 1.

¹¹⁵ Riferendosi al fatto tipico del reato di finanziamento occulto, autorevole

di cui al 2° comma dell'art. 7 *cit.* presenta un'indubbia convergenza strutturale con la fattispecie di cui all'art. 2621 n. 1 c.c.¹¹⁶.

La contemporanea contestazione dei reati d'illecito finanziamento ai partiti e di false comunicazioni sociali, *modus procedendi* classico di Mani Pulite, ha, d'altra parte, dimostrato come, «anche sul piano fenomenico della dinamica criminosa»¹¹⁷, vi sia una frequente sovrapposizione fra le tipicità delle relative condotte¹¹⁸.

La giurisprudenza di Tangentopoli tuttravia, considerando eterogenei gli interessi protetti dalle rispettive norme, ha ritenuto che tali intrecci normativi dovessero confluire nell'ambito del concorso formale di reati¹¹⁹.

dottrina afferma: «Il reato ... consiste sostanzialmente nella semplice omessa iscrizione in bilancio, e può essere realizzato solo al momento del deposito del bilancio, se ed in quanto, appunto venga omessa l'iscrizione del contributo erogato». Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 78.

¹¹⁶ Al riguardo è stato, peraltro, sottolineato che l'analisi del reato di violazioni di obblighi incombenti agli amministratori (art. 2623 n. 3), fattispecie che pure è in rapporto di convergenza con il 2° comma dell'art. 7 *cit.*, può essere accantonata, poiché si deve ritenere esclusa, in base al principio di *ne bis in idem* sostanziale la possibilità di concorso formale del delitto in esame con la fattispecie prevista nell'art. 2621 n. 1 c.c.

¹¹⁷ Parte autorevole della dottrina sottolinea la singolarità del fatto che queste due figure criminose «di rara e marginale applicazione negli anni '70 e '80, abbiano improvvisamente dimostrato di sapersi adattare a tutte quelle situazioni investigative nelle quali — magari soltanto subodorando illeciti corruttivi e concussivi — si giungeva comunque a poter procedere nei confronti di certi soggetti (imprenditori o terzi concorrenti estranei) per gravi ipotesi delittuose (potendo così, tra l'altro, operare sul fronte delle misure cautelari personali». Così MAZZACUVA, *Il falso in bilancio*, cit., p. 165.

¹¹⁸ Si fa notare, opportunamente, che essendo divenuti «i delitti di corruzione, concussione e di illecito finanziamento ai partiti... un presupposto automatico per la contestazione dei delitti di falso in bilancio, ed eventualmente di quelli di bancarotta fallimentare...», si è venuta a creare «una specie di inversione rispetto al consueto rapporto di pregiudizialità tra i reati economici (massimamente di natura formale e, dunque in linea di principio, di più facile accertamento) ed ipotesi delittuose contenute nel codice penale». Così FURCK, *Responsabilità penali dell'imprenditore indagato per tangenti, nell'ottica dei reati societari e fallimentari*, cit., p. 1450.

¹¹⁹ Vedi, per tutti, Trib. Milano 28 aprile 1994, *cit.*, c. 26 ss.

Se, infatti, il delitto di false comunicazioni sociali mira a salvaguardare «la trasparenza dello stato economico e patrimoniale della società nell'interesse dei soci e dei terzi», l'illecito finanziamento tenderebbe a garantire soltanto la trasparenza delle contribuzioni politiche¹²⁰.

Invero, una tale ricostruzione degli interessi tutelati dalle fattispecie in questione non ci convince, dal momento che, come si è più volte sottolineato, l'azione apprestata dalla fattispecie di finanziamento societario va oltre la tutela di una trasparenza funzionale a garantire il diritto d'informazione politica del cittadino, allargandosi a ricomprendere proprio la salvaguardia dell'interesse dei soci e dei terzi ad una fedele rappresentazione della situazione economica, e dunque dei movimenti di danaro, dell'azienda.

Non potendosi dunque affermare, già sulla base della comparazione tra i beni tutelati, l'eterogeneità di «materia» delle relative norme, risulta necessario approfondire la natura del rapporto di connessione strutturale che lega tale reato alla fattispecie di cui al 2° comma dell'art. 7 della L. 195/74.

Impostato così il nostro studio, dobbiamo chiederci se la omessa o non regolare iscrizione in bilancio della contribuzione, erogata da società a base capitalistica ai partiti politici, sia condotta sufficiente ad integrare, oltre che il reato di finanziamento societario, il delitto di false comunicazioni sociali.

È allora utile premettere che, a norma dell'art. 2621 c.c., le violazioni in materia di bilancio assurgono al rango di fatti penalmente rilevanti allorché vadano a concretarsi in una falsa rappresentazione delle condizioni economiche della società, sotto il profilo della esposizione di «fatti non rispondenti al vero» o di «nascondimento in tutto o in parte di fatti concernenti le condizioni medesime».

Invero proprio nella interpretazione della locuzione «fatti riguardanti le condizioni economiche della società» deve ravvisarsi il punto di partenza della nostra indagine.

¹²⁰ Vedi, sul punto, MAZZACUVA, *Il falso in bilancio*, cit., p. 168.

Ciò perché pietra angolare della fattispecie di false comunicazioni sociali dev'essere considerata la sua componente oggettiva che, sino ad oggi sottovalutata a vantaggio di un'analisi minuziosa del dolo specifico previsto nella norma in oggetto, appare l'unico appiglio significativo rispetto alla risoluzione della *vetata quaestio* sui criteri atti a determinare la verità del rendiconto contabile e dei fatti ivi annotati, come pure elemento delimitativo dello «spazio di liceità penale che residua alla c.d. politica di bilancio»¹²¹.

Sotto il primo profilo, deve accennarsi come, in passato, si sia assistito alla contrapposizione tra chi pretendeva di ritrovare rappresentati nel bilancio di esercizio una serie di valori obiettivamente ed incontrovertibilmente veri¹²² e chi invece, si limitava ad esigere una realtà approssimativa e relativa, valutabile attraverso il criterio dell'*arbitrium boni viri*¹²³.

I sostenitori del secondo orientamento, ritenendo non realistica la pretesa di addiventare ad un'unica ed oggettiva verità nella redazione del bilancio, si rifugiavano nel criterio della «corrispondenza delle valutazioni all'esatta stima dell'imprenditore che si ispira a criteri di buona amministrazione»¹²⁴, andando così a rivendicare la liceità delle comunicazioni sociali ispirate a politiche di bilancio e di impresa¹²⁵.

Ad essi si rispondeva che, la negazione del concetto di verità del bilancio di esercizio determinava lo stravolgimento dell'oggetto tradizionale degli studi ragioneristici, vale a dire la ricerca delle regole tecniche più idonee alla redazione del documento in parola.

¹²¹ Sul punto BARTULLI, *The studi sul falso in bilancio*, cit., p. 12 ss.

¹²² Per una ricognizione degli orientamenti dottrinali meno recenti cfr. ANTOISEL, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari. I reati fallimentari e societari*, 1959, p. 292 ss.

¹²³ Cfr. al riguardo NUVOLONE, *Il diritto penale del fallimento e delle altre procedure concorsuali*, 1955, p. 256 ss.; CONTI, *Diritto penale commerciale*, 1965, I, p. 230.

¹²⁴ Così NUVOLONE, *op. ult. cit.*, p. 257 ss.

¹²⁵ In tal senso CONTI, *Diritto penale commerciale*, vol. I, *Reati ed illeciti depenalizzati in materia di società*, Torino 1980, p. 224 ss.

Si sarebbe, per questo verso, relativizzato l'oggetto «normativo» della ragioneria, e per contro accentuato quello «sociologico» di ricerca dei diversi fini, in concreto perseguiti dai redattori del bilancio, e di indicazione dei mezzi più idonei da raggiungere; laddove spetta al legislatore determinare i fini, e all'interprete ricavarli dall'ordinamento giuridico¹²⁶.

Una tale critica coglie nel segno, individuando nel passaggio dalla realtà oggettiva ad una realtà normativa del bilancio, il criterio funzionale ad una esatta valutazione della veridicità del documento contabile¹²⁷.

Criterio ormai ratificato dalla giurisprudenza della Suprema Corte allorché, ultimamente, ha ritenuto che «fatti riguardanti le condizioni economiche della società», ai sensi dell'art. 2621, sono quelli espressamente indicati dall'art. 2424 (contenuto del bilancio e voci che lo debbono comporre) e nell'art. 2425 (criteri di valutazione)¹²⁸.

La corrispondenza del bilancio ai criteri di legge implica dunque che le componenti del bilancio, così come il documento contabile unitariamente inteso, devono essere considerate «vere», non nella misura in cui vengono in esse determinati valori effettivi delle singole voci, ma nella misura in cui tali valori vengono redatti e rappresentati in conformità a quelli che sono i criteri legali di valutazione.

D'altra parte, se appare ormai chiaro che il «fatto non rispondente al vero» non si limita al «dato-qualità» del bilancio di esercizio, ma si estende alle valutazioni, cioè al «dato-quantità», per evitare la legalizzazione della discrezionalità spinta sino all'arbitrio dei soggetti qualificati alla redazione del documento contabile, a maggior ragione risulta necessario riaffermare l'im-

¹²⁶ Ad esprimersi in questi termini era COLOMBO, *Il bilancio di esercizio delle società per azioni*, Milano 1965, p. 285 ss. Al riguardo vedi pure BARTULLI, *The studi sul falso in bilancio*, cit., p. 11 ss.

¹²⁷ In tale ottica ZUCCALÀ, *Il delitto di false comunicazioni sociali*, cit., p. 216 ss.

¹²⁸ Cass., sez. V, sent. 14 ottobre 1992, in *Cass. pen.*, 1994, p. 403 con nota di Napoleoni.

portanza del dato normativo, cioè della verità legale, come unico criterio atto a determinare la verità o la falsità del bilancio.

Una tale impostazione riceve del resto forza dalla pacifica appartenenza del reato di cui all'art. 2621 c.c. alla categoria dei reati di falso ideologico, laddove in tale ambito la fattispecie penale si perfeziona allorché l'atto risulta diverso o difforme da quella configurazione dalla stessa legge determinata.

Del resto, la vastità degli interessi tutelati attraverso l'art. 2621 porta la legge a richiedere che il documento in questione non soltanto sia genuino ma anche veridico, in eccezione alla regola per la quale la falsità ideologica in scrittura privata non è punibile.

Se allora la verità del bilancio non rileva come verità oggettiva ma come verità «legale» o «convenzionale, deve ritenersi di particolare rilevanza il principio di «chiarezza e precisione», così come recepito dal 2° comma dell'art. 2423 c.c.

Tale norma va infatti a prevalere sulle altre disposizioni in materia perché pone un principio informatore, una regola che presiede ogni altro criterio di valutazione.

Il principio di «chiarezza e precisione» del resto va a caratterizzare, a norma dell'art. 2423, non soltanto il bilancio unitariamente inteso ma il conto dei profitti e delle perdite, cioè le singole componenti del documento contabile. In questo senso, un fatto risulta perseguibile ex art. 2621 n. 1 c.c., ogniqualvolta gli agenti abbiano, fraudolentemente, commesso il falso in relazione alle singole voci.

A prescindere dalla corrispondenza sostanziale alla realtà del quadro economico rappresentato nell'insieme, è attraverso la veridicità di ogni singola voce che si realizza la tutela dell'interesse protetto dalla norma.

Ciò del resto è tanto più incontrovertibile ed evidente all'indomani dell'attuazione nel nostro ordinamento della quarta direttiva comunitaria sui conti annuali che, alla clausola generale per cui il bilancio dev'essere redatto con «chiarezza e precisione», ha aggiunto quella della «rappresentazione veritiera e corretta

della situazione economica e finanziaria della società ed il risultato economico dell'esercizio»¹²⁹.

Si è pure stabilito che valutazione delle singole voci deve essere fatta «secondo prudenza» e «nella prospettiva della contenzione dell'attività», che i criteri di valutazione non devono essere modificati da un esercizio all'altro, salvo casi eccezionali; si sono limitati gli schemi dello stato patrimoniale e del conto economico e ridotti i margini di discrezionalità degli amministratori (art. 2426 c.c.); si è proceduto alla formulazione di nuovi principi generali in tema di redazione del bilancio (art. 2423 bis).

In sintesi, all'obiettivo di scongiurare sopravvalutazioni prodromiche alla lesione di capitale sociale si è sostituito «quello, più generale, di fare del bilancio uno strumento di verità e di trasparenza»¹³⁰.

Alla regola della verità, oltre al documento contabile globalmente inteso, deve inoltre ispirarsi ogni determinazione e valutazione delle singole voci, attraverso una serie di disposizioni più analitiche e puntuali circa la determinazione dei valori delle singole componenti patrimoniali.

In tal senso devono ritenersi vietate le valutazioni più alte o più basse del vero.

Le stesse sanzioni civilistiche, ed in particolare l'applicazione dell'art. 2379 c.c., alla luce del d.l. 127/91, devono riferirsi non soltanto ad un bilancio falso, ma anche a situazioni di irregolarità contabile assai meno evidenti, quali il compenso di partite attive con partite passive, il raggruppamento in una sola vo-

¹²⁹ Sulla nuova disciplina del bilancio d'esercizio introdotta con il d.l. 9 aprile 1991 cit., fra gli altri FORTUNATO, *Il recepimento della IV direttiva CEE nell'ordinamento italiano*, in Riv. soc., 1992, p. 889 ss.; PATRONI GRIFPI, *Dai principi di chiarezza e precisione alla rappresentazione veritiera e corretta: prime riflessioni sistematiche*, in Giur. comm., 1993, I, p. 387 ss.; SPERDI FURCA, *Il bilancio d'esercizio italiano secondo la normativa europea*, Milano 1991, *passim*. Sui rapporti fra la quarta direttiva CEE ed il reato di falso in bilancio cfr. NAPOLIONI, *Valutazioni di bilancio e false comunicazioni sociali: lineamenti di un'indagine dopo l'attuazione della IV direttiva CEE*, cit., p. 414 ss.

¹³⁰ Così NAPOLIONI, *op. cit.*, p. 422.

ce di cespiti che avrebbero dovuto essere indicati distintamente, la redazione in termini non chiari di un bilancio rispettoso anche del requisito dell'analiticità¹³¹.

Se pertanto questo è il concetto di verità del bilancio valido per la legge civile, il dato testuale dell'art. 2621 c.c. non autorizza a sottovalutare tali criteri nell'ambito d'applicazione della legge penale. Senza volere, peraltro, affermare una vocazione ontologicamente ancillare del diritto penale societario, né tanto meno riferirsi ad una sua funzione sanzionatoria, nel caso in questione sembra, tuttavia, «contrario a ogni logica postulare l'autonomia dei concetti rilevanti ai fini dell'applicazione della norma incriminatrice dell'art. 2621 n. 1 rispetto a quelli emergenti dalla trama delle disposizioni civili cui essa, parenteticamente si correla»¹³².

False comunicazioni sono allora, indiscutibilmente, le omissioni come le iscrizioni non corrispondenti al valore delle poste di bilancio, la loro manipolazione, le ipervalutazioni dell'attivo e le minusvalutazioni del passivo che non risultano giustificabili col criterio dell'*arbitrium boni viri* in quanto eccedenti i limiti legali¹³³.

In particolare, risulta pacifica la rilevanza penale delle omissioni, sebbene per esse non possa parlarsi di falsità negli stessi termini in cui si considera la falsità di un enunciato di bilancio non corrispondente a documenti esistenti o non coerente con le ipotesi di gestione programmatiche.

È infatti chiaro che, laddove un bilancio ometta di comunicare valori connessi ad eventi economici verificatisi nel corso dell'esercizio o ad eventi passati che abbiano comunque un riflesso nella condizione economico patrimoniale dell'azienda a livello di impegno o di rischio per il presente ed al verificarsi di possibili danni per il futuro, non fornisce una rappresentazione veritiera e corretta dello stato dell'azienda.

¹³¹ Sul punto vedi BARTULLI, *The studi sul falso in bilancio*, cit., p. 11 ss.

¹³² Così NAPOLIONI, *op. cit.*, p. 422.

¹³³ In questo senso, si esprime BARTULLI, *op. cit.*, p. 8.

Ora, anche se da un punto di vista epistemologico l'omissione non è equivalente ad una falsità esplicita, è tuttavia da considerare come causa di falsità in bilancio perché lo rende intellegibile. Sotto questo aspetto, l'economista concorda pienamente con l'orientamento del legislatore che, ex art. 2621 c.c., condanna ugualmente le false comunicazioni sociali e le omissioni¹³⁴.

Ciò tuttavia non significa ancora che al soggetto erogatore del reato di finanziamento occulto sarà imputabile il reato di falso in bilancio. Non può infatti trascurarsi la fondamentale funzione selettiva delle condotte punibili che, nell'ambito della fattispecie in esame, è rappresentata dall'elemento soggettivo.

¹³⁴ Come abbiamo sottolineato, la normativa civilistica, dopo la ricezione del dlgs. n. 127 del 1991, risulta aver superato la contrapposizione fra una doppia verità del bilancio, una verità giuridica ed una verità fattuale. Una contrapposizione, manifestatasi nelle posizioni della dottrina e della giurisprudenza, che «comprometteva gravemente» la capacità del bilancio di rappresentare correttamente la situazione aziendale, operando un'infelice commistione fra il piano del «dover essere, di competenza del diritto, e quello dell'essere, che concerne la redazione del bilancio». Invero, la IV direttiva comunitaria sembra aver recepito la realtà complessa e variegata della dimensione aziendale che, non potendosi conciliare con una norma eccessivamente rigida e generale, dev'essere regolata da disposizioni che si avvicinino al linguaggio economico.

In tal senso «chiarezza», «verità» e «correttezza» confluiscono «nel concetto più generale e praticabile di *intelligibilità* che rappresenta il fine principale della funzione informativa del bilancio».

La «chiarezza» presenta una certa inadeguatezza d'uso nella redazione del bilancio per difetto, non essendo suscettibile di essere determinata con precisione né per via naturale, né per mezzo di regole convenzionali. Lo stesso appello ad una «verità» intesa in senso forte come corrispondenza tra enunciati e fatti, risulta non sempre fruibile per ragioni opposte, e cioè per eccesso, poiché, nel linguaggio di una scienza non esatta come l'economia, può rappresentare soltanto una sorta di concetto limite cui il bilancio tende senza mai conseguirlo compiutamente. Il richiamo alla «correttezza» non può non tener conto dei margini di discrezionalità che compaiono in ogni valutazione economica e perciò anch'essa non può essere considerata come un requisito autonomo ed oggettivo della redazione del bilancio. Da un punto di vista economico-aziendale sembra pertanto necessario unificare questi tre concetti come specificazioni o aspetti della più ampia nozione di «intelligibilità», più pregnante nella descrizione dei comportamenti tipici di agenti razionali quali sono i soggetti dell'attività economica. In questi termini si esprime SURETTI FURCA, *Il falso in bilancio nella prospettiva economico-aziendale*, in *Giur. comm.*, fasc. 2, 1996, estratto, p. 6 ss.

5.1. — La mera inosservanza dei vari criteri legali di redazione del bilancio rileverà dunque quale elemento necessario ma non, di per sé, sufficiente a rendere penalmente responsabili, ex art. 2621 c.c., i soggetti qualificati ivi contemplati¹³⁵ che, a tal fine, dovranno aver commesso le suddette violazioni col dolo specifico espresso nella formula descrittiva della fattispecie con l'avverbio «traudolentemente»¹³⁶.

Invero, è proprio la presenza o meno di quest'ultimo elemento, a tracciare la linea di confine fra le falsità contabili penalmente rilevanti e la violazione di regole rilevanti solo in termini civilistici¹³⁷.

Al riguardo, qualora intendessimo seguire la giurisprudenza e la dottrina dominante, dovremmo escludere che la mancata contabilizzazione di un finanziamento politico, penalmente rilevante ai sensi del 2° comma dell'art. 7 cit., integri pure, autonomamente, in capo ai soggetti erogatori la commissione del reato di falso in bilancio.

Potrà infatti verificarsi che gli amministratori agiscano senza

¹³⁵ Potenziali soggetti attivi del reato di false comunicazioni sono i promotori, i soci fondatori, gli amministratori, i direttori generali, i sindaci e i liquidatori, si tratta pertanto di un reato proprio. L'indicazione dei soggetti che possono compiere il reato consente, peraltro, una importante osservazione: il fatto è punibile sia se commesso durante la fase costitutiva della società (soggetti attivi i promotori o i soci fondatori), sia se commesso dopo la costituzione della società (soggetti attivi gli amministratori, i direttori generali o i sindaci) sia, infine, se commesso in fase di liquidazione (soggetti attivi i liquidatori). Sul punto A. DI AMARO, *Diritto penale dell'impresa*, cit., pp. 75 ss., 122 ss.

¹³⁶ Sotto il profilo della collegialità del reato in questione, vale la pena accennare al consolidato orientamento giurisprudenziale, che chiama a rispondere, a titolo di concorso in falso in bilancio, gli amministratori presenti al momento della sua approvazione, nonché i membri del collegio sindacale. In tal senso è evidente la svalutazione dell'elemento soggettivo e, di conseguenza, la «degradazione» nei fatti — del reato da delitto doloso a delitto colposo». Così FRICK, *op. cit.*, p. 1455.

¹³⁷ Sulla rilevanza dell'elemento soggettivo a delineare i confini di tipicità della figura vedi MARINUCCI, *Gestione d'impresa e pubblica amministrazione: nuovi e vecchi profili penalistici*, cit., p. 427 ss.; PEDRAZZI, *Un concetto controverso: le «comunicazioni sociali»*, cit., p. 568.

essere coscienti, o perlomeno senza volere, il danno dei terzi o dei soci oppure, avendo dissimulato il finanziamento per volontà del beneficiario, guardino all'occultamento come una *captatio benevolentiae* nei confronti del partito che potrà avvantaggiare, anche indirettamente, i soci ed i creditori della società, o comunque, vedano nel finanziamento politico un tornaconto positivo per l'azienda.

Ebbene, in tutti questi casi, peraltro non troppo lontani dall'esperienza di Tangentopoli, si dovrà del tutto escludere, in capo ai soggetti qualificati della società, la presenza del dolo specifico richiesto dal 2621 c.c.

D'altra parte il dato testuale della norma sull'illecito finanziamento societario occulto, pur connotando implicitamente come dolosa la componente omissiva della condotta incriminata, non rapporta, di fatto, ad alcuna particolare forma di dolo la rilevanza penale della mancata iscrizione in bilancio dei finanziamenti politici: si deve pertanto ritenere la figura di occulto finanziamento societario ai partiti reato a dolo generico.

Risulta peraltro chiaro che in una tale ottica, stante la non possibilità di riferirsi alla disciplina del concorso apparente di norme per l'evidente diversità che presentano gli elementi costitutivi delle rispettive fattispecie, qualora si dimostrasse il carattere «fraudolento» dell'omessa contabilizzazione del finanziamento politico, dovrebbe applicarsi il regime del concorso formale di reati.

Ad opposta conclusione, potrebbe giungersi optando per un'interpretazione restrittiva dell'elemento psicologico del reato di cui all'art. 2621 c.c.¹³⁸

La locuzione «fraudolentamente», secondo questa prospettiva, sarebbe da identificare con il concetto di «modalità fraudolente»: risulterebbe pertanto sufficiente ad integrare il reato di falso in bilancio, sotto il profilo psicologico, la volontà di trarre in inganno i soci o i terzi, prescindendo assolutamente da ogni *voluntas damni*.

¹³⁸ In tal senso si è espresso Trib. Milano 28 aprile 1994, Cusani, cit., c. 24 ss.

Al riguardo, l'esperienza pratica insegna che, per non fare emergere dalla lettura del bilancio le sovvenzioni elargite ai partiti politici, i compilatori dei documenti contabili spesso sono dovuti addiventare ad una serie di progressive elusioni della normativa civilistica in materia di bilancio: elusioni che non possono non implicare l'intenzione di porre in essere una situazione ingannevole.

Si pensi, in particolar modo, alle serie di violazioni funzionali alla formazione di accantonamenti «occulti»¹³⁹, cioè non rivalenti da un conto speciale e dunque ignoti ai soci ed ai terzi, adoperati dagli amministratori per le sovvenzioni politiche: sottovalutazioni dell'attività dell'impresa, svalutazione di crediti, sopravvalutazione delle quote di ammortamento, di rinnovamento e di copertura contro il rischio di svalutazione di beni, appostazione di riserve esageratamente elevate in relazione alle concrete esigenze societarie¹⁴⁰.

¹³⁹ Nella maggior parte dei casi, non volendo che sia resa pubblica l'esistenza dei contributi politici, l'imprenditore deve reperire il *quantum* necessario (la cd. provvista) da fondi occulti. Le fattispecie applicabili, nel caso di costituzione di fondi illeciti, sono quelle di false comunicazioni sociali e di appropriazione indebita aggravata (artt. 646 e 61 n. 11 c.p.). Il reato di falso in bilancio, restando comunque incentrato sul momento della inventiciera comunicazione e non su quello dell'abusiva gestione, interviene dopo la costituzione del fondo occulto e serve ad impedire non la sua costituzione, ma il suo occultamento. D'altra parte la condotta tipizzata nel reato in questione lede la corretta informazione societaria, laddove l'ambito lesivo delle azioni tese a costituire fondi occulti si ricongiunge direttamente al patrimonio societario. Va peraltro rilevato che «il delitto di falso in bilancio può consumarsi anche molto tempo dopo la costituzione del fondo: se infatti la riserva occulta viene formata all'inizio dell'anno contabile, il delitto di falso si verificherà a distanza di un anno almeno». Per un'analisi più approfondita del problema vedi IACOVITELLO, *La responsabilità degli amministratori nella formazione dei fondi occulti*, in *Cass. pen.*, 1995, p. 3561 ss.; FRICK, *op. cit.*, p. 1473 ss.

¹⁴⁰ In queste ipotesi, a prescindere dalla trattazione del problema della liceità delle riserve occulte o tacite, dovrebbero comunque considerarsi penalmente illecite, ai sensi dell'art. 2621 n. 1 c.c., le riserve accantonate attraverso la mancata esposizione di fatti che gli amministratori avevano l'obbligo giuridico di comunicare o con esposizione di fatti falsi. Per quanto poi riguarda il problema della li-

In tali casi, le varie operazioni di omissione, ipervalutazione e minusvalutazione delle voci di bilancio, dovrebbero ritenersi integrare gli estremi della fattispecie in questione, sia dal punto di vista oggettivo che da quello subiettivo.

La violazione dei principi di verità e di trasparenza del bilancio, laddove esuli dal valore spaziente tra il minimo ed il massimo reale, normativamente limitato, che segna la zona d'incertezza, propria della cd. discrezionalità tecnica riconosciuta agli amministratori, va infatti a coincidere, per le modalità delle condotte, con la componente soggettiva del *mensur arbitrium* e dell'irragionevolezza¹⁴¹.

Del resto, l'affievolirsi della rigida distinzione fra elemento oggettivo e soggettivo dell'illecito ed il loro reciproco condizionamento, attuato attraverso la ricomposizione degli stessi nell'unitaria categoria del fatto tipico, risultano, sin dall'elaborazione Welzeliana del concetto finalistico dell'azione, patrimonio acquisito della teoria generale del reato¹⁴².

certità delle riserve occulte, la dottrina continua a dividersi. In sintesi possiamo ricordare come, a giudizio di alcuni, esse sarebbero sempre e comunque illecite poiché in contrasto coi principi di chiarezza e precisione del bilancio.

Altri, però, ritengono tali riserve lecite poiché rientranti nel potere discrezionale di valutazione proprio degli amministratori e dell'assemblea. L'opinione favorevole all'ammissibilità delle riserve in questione verte pure sulle ragioni prudenziali che le legittimano, quelle di fronteggiare i rischi congiunturali presenti nella realtà economica. Una tale opinione trova appigli pure nel diritto positivo: le norme del codice civile sembrano tese infatti a favorire la prudenza nella gestione societaria e nella valutazione contabile (vedi l'art. 2425 n. 2 c.c.). Alle due correnti se ne è aggiunta pure una mediana: essa riconosce la piena ammissibilità delle riserve tacite, ma previo esame della deliberazione assembleare che approva il bilancio. Per una visione d'insieme del problema vedi ANTONIUSI, *Manuale di diritto penale, le leggi complementari*, a cura di Conti, Milano 1987, p. 337 ss.; A. DI AMATO, *Diritto penale dell'impresa*, cit., p. 128; NAPOLITANI, *op. cit.*, p. 422 ss.; CANTONE, *Formazione di riserve occulte da parte dell'impresa destinate all'illecito finanziario dei partiti politici. Profili di rilevanza penale*, in *Cass. pen.*, 1997, p. 278 ss.

¹⁴¹ Così BARTULLI, *op. cit.*, p. 14. Cfr. pure COLOMBO, *In tema di falso in bilancio e di nullità della relativa deliberazione assembleare*, in *Giur. it.*, 1967, c. 940.

¹⁴² WELZEL, *Studien zum System des Strafrechts*, in *ZStW*, 1939, p. 491 ss.; ID., *La posizione dogmatica della dottrina finalistica dell'azione*, in *Rev. it. dir. proc. pen.*,

In tal senso, appare corretto ritenere che la portata della locuzione «fatti ... inerenti le condizioni economiche della società» vada ad ampliarsi, sino a condurre l'elemento oggettivo-materiale del reato ad assorbire la sua componente subiettiva: «fatti», in tal senso, sarebbero non soltanto gli elementi obiettivi della realtà esteriore, ma anche i fatti psichici, intesi come accadimenti atinenti alla vita interiore del dichiarante.

Il bilancio, del resto, risulta composto da una nuda elencazione di dati effettuali correlata ad una esposizione di valori: l'esigenza di esprimere in un termine omogeneo — la moneta — le disparate articolazioni del patrimonio sociale, in guisa da potere riportare la parte attiva a quella passiva, fa pertanto in modo che il momento soggettivo-valutativo risulti inscindibilmente intrecciato con il dato oggettivo-numeric.

È tuttavia chiaro che, rappresentando la componente oggettiva l'elemento qualificante e caratteristico del documento, ad essa si debba far riferimento e da essa si debba partire per desumere, sulla scorta di analisi accurate dei dati e delle valutazioni contabili ivi rappresentate, le specifiche finalità dei redattori. Il procedimento inverso, francamente, apparirebbe atecnico, oltre che illogico.

D'altra parte, limitando l'ambito di operatività e la riconoscibilità del dolo di frode all'angusta sfera della colpevolezza, si giungerebbe a svuotare la rilevanza della struttura oggettivo-materiale della condotta, ed in particolare dell'evento, delle false comunicazioni sociali: ciò, perché sarebbe la componente psicologica del reato, per sua natura inconstituibile o comunque difficilmente provabile, piuttosto che la materialità del fatto, a fungere da filtro selettivo dell'intervento penale.

È evidente come una tale impostazione risulti difficilmente conciliabile con i dettami di un diritto penale del fatto, ed in particolare con i principi di determinatezza, di offensività e di mate-

rialità della fattispecie penale. Una opposta ricostruzione, viceversa, meglio si concilierebbe coi principi garantistici di uno Stato di diritto, conducendo peraltro ad una nuova definizione della natura giuridica del reato di occulto finanziamento societario.

Ridimensionare il rilievo del dolo specifico nell'economia della fattispecie di false comunicazioni sociali, riposizionandolo all'interno della categoria della tipicità, significa infatti riconoscere che, nella fattispecie dell'occulto finanziamento societario, le condotte commissive (di erogazione e di ricevimento di contribuzioni) s'innestano su quelle omissive, miranti all'occultamento di tali erogazioni, penalmente rilevanti già *ex art.* 2621 n. 1 c.c.

Se allora la prima impostazione ci aveva condotto a ritenere sussistente, tra l'illecito finanziamento occulto ai partiti e le false comunicazioni sociali un ipotesi di concorso formale eterogeneo di reati, disciplinato dagli art. 81 c.p., questa diversa visione del problema porta a concludere che, nella fattispecie di occulto finanziamento societario, vanno a compenetrarsi le condotte tipiche dei reati di illegale finanziamento pubblico (cioè la erogazione e accettazione di finanziamenti) e del reato di false comunicazioni societarie (l'occultamento di vicende societarie).

In tal senso, si arriverà a ritenere che elementi costitutivi del reato di cui al 2° comma dell'art. 7 sono fatti che costituiscono di per se stessi reato: la fattispecie di finanziamento occulto ai partiti politici potrà allora, in tale ottica, qualificarsi, ai sensi dell'art. 84 c.p., come reato complesso non suscettibile, per questo, di essere sottoposto alla disciplina del concorso di reati.

6. — L'erogazione di contribuzioni politiche non contabilizzate, oltre a ledere il bene della corretta informazione societaria, ed a rilevare sul piano della non fedele rappresentazione contabile, configura, stante la mancata autorizzazione e ratifica societaria del finanziamento, una forma di *mala gestio* societaria o imprenditoriale¹⁴³.

1951, p. 1 ss.: SANTAMARIA, *Prospettive del concetto finalistico di azione*, Napoli 1955, *passim*; JESCHECK, *Lehrbuch des Strafrechts*, All. Teil, Berlin 1988, p. 189 ss.

¹⁴³ Al riguardo vedi, per tutti, TURCK, *Responsabilità penali dell'imprenditore indagato per tangenti, nell'ottica dei reati societari e fallimentari*, cit., p. 1449 ss.

L'assenza della delibera dell'organo societario, o della regolare iscrizione del contenuto in bilancio societario, determina infatti il carattere incontrollato ed abusivo della dazione.

L'amministratore (o un altro soggetto qualificato) che per tanto, *uti dominus*, si approprii di somme di danaro della società, per distrarle, senza autorizzazione, a partiti politici, sottrae dei beni alla loro naturale destinazione di diretto soddisfacimento dell'oggetto sociale, ponendo in essere un'appropriazione indebita¹⁴⁴.

Avendo, peraltro, già ricostruito il rapporto di genere a specie che passa fra la condotta di appropriazione e di distrazione, risulta immediatamente percepibile la convergenza normativa che lega il reato di occulto finanziamento societario privato alla fattispecie sanzionata dall'art. 646 c.p.¹⁴⁵.

Elemento comune alle due figure è, infatti, la condotta di appropriazione di danaro o altre cose mobili «altrui», cioè di proprietà del patrimonio sociale, di cui un soggetto sociale è in-

¹⁴⁴ Stante la mancanza nel diritto penale d'impresa di una fattispecie d'infedeltà e di abuso, la norma di cui all'art. 646 c.p. svolge, impropriamente, in ambito societario la funzione assoluta dall'art. 323 c.p., in tema di diritti contro la p.a.

¹⁴⁵ Parte della dottrina, pur riconoscendo che, «nell'ottica della tangente e/o del finanziamento illecito come una forma di *mala gestio*, il primo e più appariscente profilo di valutazione potrebbe essere quello della possibilità di ricondurla anche ad una forma di appropriazione indebita», ritiene tuttavia tale prospettiva non condivisibile «nell'ipotesi dell'imprenditore che paga una tangente». In questo caso infatti, «non sembra ricorrere una condotta appropriativa, neanche con modalità distrattive, dal momento che l'imprenditore, nella normalità dei casi, si fa espressione di una volontà d'impresa, agisce nell'interesse della medesima e come suo organo». Ciò condurrebbe a sfumare, «sino ad annullare quell'*uti dominus* che connota l'elemento oggettivo in una competenza (nell'art. 646 c.p. più che altrove) stretta con l'atteggiamento soggettivo». Così FLICK, *Responsabilità penali dell'imprenditore indagato per tangenti, nell'ottica dei reati societari e fallimentari*, cit., p. 1449 ss. In argomento, da registrare una recentissima sentenza (giugno 97) della seconda sezione della Cassazione: la Suprema Corte ritiene che debba risponderne di appropriazione indebita «l'amministratore di società che costituisce fondi extrabilancio con gestione occulta, e devia a favore di altri tali somme, distogliendoli dagli scopi legittimi dell'azienda», superando dunque le perplessità manifestate al riguardo.

vestito del possesso¹⁴⁶. Va, al riguardo, precisato che il possesso, nel senso dell'art. 646 c.p., consiste in una relazione fra il soggetto e la *res* che implichi una disponibilità autonoma di quest'ultima; un potere, cioè, il cui esercizio risulti sottratto alla diretta vigilanza di altra persona che abbia sulla cosa un potere di fatto poizore¹⁴⁷.

Analogamente, il delitto di finanziamento occulto ai partiti politici sanziona una condotta diretta a disporre di una *res* proprio in modo incontrollato e, dunque, autonomo: invero, ad una tale conclusione conduce, necessariamente, la previsione dell'ottenta conclusiva e della mancata contabilizzazione della contribuzione.

Rispetto all'appropriazione indebita, tuttavia, la fattispecie dell'occulto finanziamento ai partiti appare qualificata da due elementi ulteriori: l'appartenenza societaria del soggetto attivo e il ruolo politico del soggetto ricevente¹⁴⁸.

Sussistendo pertanto fra le figure in esame un rapporto di genere a specie, il reato di appropriazione indebita, ponendosi quale fattispecie generale rispetto all'illecito finanziamento, risulterà assorbita da quest'ultimo¹⁴⁹, è, d'altra parte, evidente che

¹⁴⁶ Qualora il possesso della cosa sia in capo ad un soggetto qualificato l'appropriazione indebita risulterà aggravata, ai sensi del n. 11 dell'art. 61 c.p., perché posta in essere «con «abuso di fiducia».

¹⁴⁷ Sul punto vedi G. A. DE FRANCESCO, *Appropriazione indebita*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di Crespi, Stella, Zucala, cit., p. 1519. Al riguardo vedi, per tutti, pure PETROCCELLI, voce *Appropriazione indebita*, cit., p. 800 ss.; PAGLIARO, voce *Appropriazione indebita*, cit., p. 226; PEDRAZZI, voce *Appropriazione indebita*, cit., p. 149.

¹⁴⁸ In questi termini si è espresso Trib. Milano 28 aprile 1994, cit., c. 27.
¹⁴⁹ Tale posizione è stata assunta da Trib. Milano, 28 aprile 1994, Cusani, cit., c. 24; *Contra* Trib. Roma, in *Foro it.*, Rep., 1981, voce *Appropriazione indebita*, nn. 6-7, secondo il quale «non integra il delitto di appropriazione indebita il fatto di amministratori di una società per azioni che abbiano omesso di indicare nella contabilità ufficiale della società somme di pertinenza della stessa. I finanziamenti a partiti politici ed il sostegno di spese filantropiche, allorché siano determinati, nell'interesse della società, da uno scopo di costituzione e di mantenimento di una buona immagine pubblica della società stessa e dall'esigenza di

il concorso apparente fra i reati considerati andrà a coinvolgere solo la sfera degli erogatori del finanziamento ¹⁵⁰.

procurare i più diversi vantaggi all'ente collettivo non costituiscono il reato di appropriazione indebita ad altrui profittos».

¹⁵⁰ Per quanto concerne la sfera dei beneficiari, potrà invece ravvisarsi un rapporto di specialità fra la fattispecie d'illecito finanziamento occulto e il reato di ricettazione: anche in questo caso, fungono da elementi specializzanti le particolari qualifiche ricoperte dai soggetti attivi del reato di cui al 2° comma dell'art. 7 l. 195/74. Valgono, al riguardo, i rilievi già fatti sulla necessità di accertare in capo al beneficiario del finanziamento societario, la consapevolezza e la volontà dell'omessa contabilizzazione della contribuzione, da cui deriva la rilevanza penale della sua condotta.

CAPITOLO QUINTO

LE ESIGENZE DI RIFORMA DEI REATI D'ILLEGALE FINANZIAMENTO AI PARTITI POLITICI. PROSPETTIVE DOMMATICHE E DI POLITICA CRIMINALE

SOMMARIO: 1. L'impostazione metodologica dell'indagine dommatica: tecnica di tipizzazione del fatto e aporie normative. — 2. Analisi assiologico-domatica dell'illecito finanziamento pubblico. — 3. Analisi assiologico-domatica dell'illecito finanziamento occulto: spunti per una riforma. — 4. Profili di illegittimità costituzionale della normativa. — 5. Illecito finanziamento ai partiti e politica criminale dell'emergenza. — 6. Genesi storica e ratio legis della normativa: suo inquadramento nella cd. categoria simbolico-espressiva. — 7. Illecito finanziamento ai partiti ed *extrema ratio*: la via del non ritorno a Tangentopoli. — 8. Prospettive de lege ferenda.

1. — L'indagine sinora effettuata dev'essere posta come premissa ad una valutazione della norme penali in tema di finanziamento ai partiti che affronti due significative questioni.

La prima, di carattere dogmatico, concerne la tecnica normativa adoperata dal legislatore; la seconda, di matrice politico-criminale, intende verificare se le figure in esame siano mezzo adeguato al fine di costruire un efficace scudo ai condizionamenti del sistema democratico provenienti dalla dazione di finanziamenti alla politica.

Deve, peraltro, individuarsi la *funzione* effettiva di fattispecie criminose che, come si è visto, vanno a regolare ambiti sufficientemente disciplinati da altre norme penali.

Per fornire delle convincenti risposte ad un tale ordine di problematiche non si può prescindere dall'impostare uno studio che, secondo il modello della *Gesamte Strafrechtswissenschaft*, vada intrecciando rilievi dommatici con considerazioni di politi-

ca criminale; soltanto un'analisi così strutturata infatti, riunendo l'ortica assiologica a quella teleologica-funzionale, appare in grado di rapportare i valori e gli scopi perseguiti dalla normativa in questione con i modelli tecnici adoperati¹.

Ciò premesso, risulta opportuno approfondire il collegamento che la tecnica normativa in tema d'illecito finanziamento ha stabilito fra la qualifica del soggetto attivo e gli interessi tutelati.

Si è già detto, al riguardo, che il legislatore ha ritenuto che la connotazione normativa (pubblica o privata, collettiva o individuale) del «soggetto erogatore» assuma, nell'economia delle fat-

¹ Dommatica, politica criminale e scienze criminologiche vanno compendendosi nella cd. *Gesamte Strafrechtswissenschaft* (scienza penale integrata). Sui rapporti fra dommatica e politica criminale vedi, per tutti, NUVOLONE, *I fini e i mezzi nella scienza del diritto penale*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1948, I, p. 38 ss.; LISZT, *La teoria dello scopo nel diritto penale*, trad. it., Milano 1962, p. 46 ss.; ROXIN, *Politica criminale e sistema del diritto penale* (1971), trad. it., Napoli 1986, p. 35 ss.; MAURACH, *Deutsches Strafrecht*, All. tel., 1971, p. 77 ss.; HASSEMER, *Strafrechtsdogmatik und Kriminalpolitik*, Reinbek 1974, passim; BRACCOLA, voce *Teoria generale del reato*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, Torino 1974, p. 7 ss.; Id., *Rapporti tra dommatica e politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, p. 3 ss.; MARINUCCI, *Politica criminale e riforma del diritto penale*, in *Jus*, 1974, p. 464 ss.; VASSALLI, *Politica criminale e sistema penale*, in *Il Tommaso Natale*, 1978, p. 1001; DE FRANCESCO, *Il tema di rapporti tra politica criminale e dommatica: sviluppi e prospettive nella dottrina del reato*, in *Arch. pen.*, 1975, I, p. 27 ss.; ZEPF, *Kriminalpolitik*, Heidelberg-Karlsruhe 1980, passim; MONACO, *Prospettive dell'idea dello scopo nella teoria della pena*, Napoli 1984, p. 3 ss.; PULITANO, *Politica criminale*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano 1985, p. 73 ss.; MOCCIA, *Politica criminale e riforma del sistema penale*, Napoli 1984, passim; Id., *Sui principi normativi di riferimento per un sistema penale teleologicamente orientato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, p. 1006 ss.; Id., *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli 1992, p. 17 ss. Quest'ultimo autore mette, opportunamente, in evidenza come «l'importanza di una valorizzazione di prospettive di politica criminale per la costruzione del sistema», fosse stata «già chiaramente avvertita nell'ambito dei penalisti di estrazione neokantiana». Al riguardo, vedi per tutti ZIMMERMER, *Aufbau des Strafrechtssystems*, Tübingen 1930, p. 2 ss.; SCHWINGE, *Teleologische Begriffsbildung im Strafrecht*, Bonn 1930, p. 4 ss. La metodologia dei penalisti neokantiani non si esplicitò, però, nella scelta decisa «delle direttive di politica criminale come criterio cui informare tutte le formulazioni dommatiche». Sul punto ROXIN, *op. cit.*, p. 37 ss.

tispecie considerate, un rilievo particolarmente significativo, quale dato incidente sul grado di disvalore delle condotte tipizzate.

All'interprete spetta, dunque, il compito di ricercare i crescenti gradi di offensività racchiusi nelle pieghe delle diverse qualifiche soggettive adottate. In particolare, dovrà verificarsi se, nei fatti d'illegale finanziamento, il riferimento a soggetti qualificati condizioni effettivamente, non soltanto la modalità di lesione, ma il grado di offensività espresso dalle condotte in rapporto ai vari beni giuridici tutelati.

Soltanto in quest'ultimo caso, la costruzione della fattispecie secondo lo schema del *Sonderdelikt* risulterebbe legittima, dal momento che la violazione incentrata su un disvalore di condotta qualificato dalla posizione dell'autore (violazione di un dovere conseguente all'affidamento del bene giuridico tutelato ad un soggetto, determinato in via normativa) apparirebbe «convertibile» in chiave teleologica ed offensiva, in un'entità lesiva «più pregnante»² (cioè riconducibile al disvalore d'evento)³.

Qualora, viceversa, questa conversione non risultasse attuabile la finalità politica criminale contenuta nel concetto liberale di bene giuridico non sarebbe sufficientemente garantita dagli elementi di struttura della tipicità⁴: il requisito dell'offensività infatti, non essendo inglobato nel fatto materiale (o per lo meno non essendo in tale ambito facilmente rinvenibile), andrebbe ad identificarsi nella posizione qualificata dell'autore, sfumando

² Sul punto DONINI, *Teoria del reato. Una introduzione*, cit., p. 156.

³ Sul rapporto intercorrente fra azione, evento ed offesa penalmente rilevante vedi fra gli altri GALLIA, *Zum gegenwärtigen Stand der Lehre vom Verbrechen*, in *ZStW*, Bd. 67, 1955, p. 1 ss.; SANTAMARIA, voce *Evento* (diritto penale), in *Enc. dir.*, 1967, p. 118; MARINUCCI, *Il reato come azione*, Milano 1970; STELLA, *La descrizione dell'evento*, I, Milano 1970, p. 45 ss.; BRACCOLA, voce *Teoria generale del reato*, cit., p. 72 ss.; ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, cit., p. 163 ss.; MAZZACUVA, *Il disvalore d'evento nell'illecito penale. L'illecito commissivo doloso e colposo*, Milano 1983; FIORELLA, voce *Reato in generale*, in *Enc. dir.*, 1987, p. 793 ss.; MANTOVANI, *Il principio di offensività del reato nella Costituzione*, in *Scritti Mortati*, vol. IV, Milano, p. 477; MAZZACUVA, *Evento* (voce), in *Dig. disc. pen.*, 1990, p. 445 ss.

⁴ Vedi DONINI, *Teoria del reato. Una introduzione*, cit., p. 127.

nella mera disobbedienza o, peggio, trasmigrebbe interamente nell'atteggiamento interiore⁵.

Una tale tecnica di criminalizzazione, pertanto, affidando alla sanzione penale la repressione di una violazione dell'obbligo circoscritta ad un tipo d'autore⁶, ignorerebbe, o comunque svaluterebbe, la centralità del dato dell'offesa reale, come collegata alla realizzazione di fatti socialmente dannosi, piuttosto che all'insostanza di norme organizzative⁷.

Si arriverebbe, per questa strada, ad un inquietante ridimensionamento dello stesso diritto penale del fatto⁸.

⁵ Quanto meno la descrizione del fatto riesca a riflettere le note qualificanti della sua portata lesiva, «tanto più diverrà labile il limite tra valutazione del fatto e quella dello stato soggettivo o atteggiamento interiore». Cfr. FIANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, in AA.VV., *Beni e tecniche della tutela penale*, cit., p. 61.

⁶ Così MOCICA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, cit., p. 11. Per un ipotesi di soluzione sul punto vedi STILE, *Omissione rifiuto e ritardo di atti di ufficio*, Napoli 1974, p. 80.

⁷ Una tale impostazione trova la sua realizzazione pratica nella costruzione della fattispecie secondo il modello del pericolo astratto, cfr. PARALANO, *Significato e limiti della dattistica del reato di pericolo*, Napoli 1975, p. 155 ss.; FIORE, *Funzionalità e correttezza della pubblica amministrazione - controllo penale e alternative*, Atti del Convegno di Studi, in *Giust. e Cost.*, 1977, p. 166 ss. Si arriva così ad una visione accessoria del diritto penale ed a una concezione formalistica del reato che porta alla attenuazione della linea di confine tra illecito penale e illecito amministrativo per l'assimilazione dei due differenti piani d'indagine, vedi STILE, *Funzionalità e correttezza della pubblica amministrazione - controllo penale e alternative*, in *Giust. e Cost.*, 1977, p. 199 ss.

⁸ L'ordinamento italiano postula che i reati debbano essere realizzati mediante un'azione idonea (art. 49 cpv. c.p.); tende a ritenere necessariamente presente in ogni delitto un evento dannoso o pericoloso («da cui dipende l'esistenza del reato») come conseguenza dell'azione e dell'omissione (art. 40, 43 c.p.); prescrive parimenti che gli atti idonei che non abbiano raggiunto l'evento delittuoso debbano, per risultare punibili, essere anche inequivocamente diretti alla lesione (art. 56 c.p.); esclude la punibilità per la lesione cagionata da atti pure idonei, quando il risultato sia dipeso da fattori sopravvenuti da soli sufficienti a determinare l'evento (art. 41 cpv. c.p.) o da caso fortuito o da forza maggiore (art. 45 c.p.); esclude infine, stante la non punibilità del reato putativo, che un'azione (esterna) sia punibile, solo perché ritenuta tale dall'agente (art. 49, comma 1, c.p.). Pordnamento, in breve, privilegia un diritto penale del fatto rispetto a un diritto penale della volontà o dell'autore. Che si tratti peraltro di un vero «pinci-

Invero, abbiamo precedentemente verificato che, nell'illecito finanziamento, la volontà legislativa di proteggere la neutralità della sfera pubblica (e parapubblica) dall'influenza dei partiti ha consigliato la costruzione della fattispecie a forma libera di cui al 1° comma dell'art. 7 *cit.*

L'adozione dello schema del *Sonderdelikte* fa pertanto leva sulla qualifica (tendenzialmente) pubblica dell'erogatore, in quanto portatrice di un grado particolarmente elevato d'offensività al bene del «pluralismo democratico» innestato sui valori dell'integrità del patrimonio pubblico e dell'imparzialità amministrativa.

Ciò significa che il legislatore, considerando tali interessi quali «beni giuridici speciali», li ha ritenuti, diversamente dall'oggetto del reato comune, offendibili solo dall'intraneo⁹.

Se, tuttavia, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione potrebbero, al limite, essere qualificati come interessi «speciali», il pluralismo del sistema politico, indubbiamente, non risulta rivestire la connotazione di bene giuridico «esclusivo» in quanto non contempla un valore offendibile soltanto dal settore pubblico.

Un tale interesse può, infatti, esser messo in pericolo da qualsivoglia soggetto sia in grado di scardinare l'equilibrio e la par condicio politica.

⁹ «pio» generale dell'ordinamento (principio di oggettività e di materialità), anziché di un semplice «carattere», o caratteristica, del diritto penale italiano, dipende dal significato prescrittivo che ad esso si attribuisce quando lo si aggancia sistematicamente alla norma costituzionale della responsabilità per il fatto (art. 25 cpv. Cost.), valorizzandolo come baluardo contro le incriminazioni di comportamenti in chiave meramente eticizzante o sinomatica». Così DONINI, *Teoria generale del reato. Una introduzione*, cit., p. 31.

⁹ Una tale impostazione è stata messa in discussione da quella parte della dottrina che, ispirandosi ad una concezione realistica del bene giuridico, ritiene la lesione ad un interesse dover assumere «un sostrato identificabile a prescindere dalla norma e non risolversi semplicemente nella finalità di tutela da essa postulata». Sul punto ROXIN, *Täterschaf und Tabernschaf*, Berlin-New York 1994, p. 353; FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, cit., p. 199.

Il legislatore, dunque, ponendo un divieto assoluto di finanziamento pubblico, ha inteso colpire l'indebita ingerenza dell'apparato pubblico (e parapubblico) nel gioco del pluralismo dei partiti, laddove «non minore appare il pericolo di collusioni tra partiti politici e società private», spiate a concedere finanziamenti e sovvenzioni politiche per ottenere, in cambio, potere decisionale e contropartite economiche¹⁰.

Né tali società private possono ritenersi entità indonee a condizionare la politica e ad accrescere il consenso elettorale dei partiti o incapaci di indurre deviazioni dagli interessi pubblici per interessi particolari: basti pensare al peso politico ed alla forza persuasiva dei grandi gruppi industriali, delle potenti multinazionali, delle *holding*.

La limitazione del divieto assoluto di finanziamento ai soli soggetti pubblici conduce, pertanto, la complessiva disciplina a preoccupanti livelli di lacunosità.

Essa, infatti, ignora, da un punto di vista preventivo-sanzionatorio, le condotte di finanziamento politico di effettivo condizionamento delle scelte politiche, cioè quelle contribuzioni ugualmente tese al sovvertimento del criterio della libertà e democrazia della scelta politica del cittadino, che provengono da altri settori.

In particolare, è sottratto ad un tale tassativo divieto il settore imprenditoriale che, l'esperienza di Tangentopoli insegna essere il principale canale di approvvigionamento partitico.

Se, dunque, appare perfettamente legittimo che il legislatore, tenendo in giusto conto il rapporto esistente tra i diversi momenti di disvalore del reato e quello finale della tutela del bene giuridico, attribuisca rilievo al *quid* pubblico inerente alla condizionale personale del soggetto attivo dei rispettivi illeciti¹¹, nel ca-

¹⁰ In senso analogo ALAGNA, *op. cit.*, p. 379.

¹¹ La definizione autonoma del reato proprio, in contrapposizione al reato comune, si rifa proprio alle impostazioni, che «suddividendo il reato in piani gerarchicamente distinti, mettono al centro dell'illecito penale il bene giuridico. Conformemente a queste scelte sull'essenza del reato e sulla sua struttura, la

so di specie non risulta ammissibile che questa condizione soggettiva assuma una posizione assorbente rispetto al nucleo del fatto materiale, cioè alla condotta in senso stretto¹².

Non è, infatti, la posizione pubblica dell'erogatore quanto il finanziamento «di pressione» a mettere in pericolo la democrazia e l'integrità del sistema politico¹³.

Deve, allora, concludersi che il prevalere, nell'economia della struttura dell'illecito finanziamento, della posizione di «chi dà» conduce a svuotare la norma di una funzione di preventiva nei confronti proprio delle condotte condizionanti la politica, nascondendo il malcelato intento di aprire consistenti varchi di elusione dei divieti.

Il partito politico resta, infatti, libero d'essere condizionato nelle sue scelte politiche, e dunque sviato dalla sua essenziale funzione di rappresentanza democratica, purché i gruppi di riferimento siano privati.

Può, pertanto, sciogliersi il nodo interpretativo insito nella distinzione normativa delle varie ipotesi d'illegitime finanziamenti: lo sdoppiamento del divieto di finanziamento in pubblico e privato non può essere giustificato sulla base di una differenza quantitativa dell'offesa, così come graduata e filtrata dalla posizione dell'erogatore della contribuzione.

dottrina maggioritaria, in Italia e in Germania, rinviene il contenuto distintivo tra queste due figure nella relazione che s'instaura tra soggetto attivo ed interesse tutelato». Vedi, per tutti, MORO, *Sul fondamento della responsabilità giuridica dell'estraneo che partecipi ai reati propri*, in *Giur. it.*, 1948, c. 26 ss.; MAJANI, *Il tema di reato proprio*, Milano 1965, p. 146 ss.; BETTOLI, *Sul reato proprio*, in *Scritti Giuridici*, tomo I, Padova 1966, p. 420 ss.; WIESNER, *Die strafrechtlichen Verantwortlichkeiten von Stelbrettern und Organen*, Frankfurt 1971, p. 128 ss.; MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 146 ss.; FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 138 ss. Per approfondire VENAFFRO, voce *Reato proprio*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XI, 1996, p. 339 ss.

¹² Sul punto vedi FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, cit., p. 193 ss.

¹³ Così FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, cit., p. 199.

Va, peraltro, considerato che il bene giuridico, quale sintesi del significato dell'intera fattispecie teleologicamente considerata, subisce l'influsso di una tecnica normativa che tende a sanzionare l'autore piuttosto che il fatto: in tal senso, il modulo del reato proprio è idoneo a salvaguardare soltanto un interesse limitatamente offensibile (bene c.d. esclusivo)¹⁴.

Ecco che, incentrando la funzionalità della disciplina sulla posizione pubblica (o parapubblica) del soggetto erogatore, la normativa in tema d'illecito finanziamento non solo smarrisce il suo originario oggetto di tutela ma circoscrive anche la sua restante sfera d'azione: l'illiceità del finanziamento infatti, slegata dalla pericolosità che lo stesso rappresenta per la democrazia (ricavata dal grado di condizionamento politico che esso può apportare) e apoditticamente ricondotta allo *status* pubblico della fonte, non va a salvaguardare il pluralismo politico, né compiutamente l'imparzialità e l'integrità del patrimonio pubblico, quanto a rafforzare i valori della fedeltà e della probità della funzione pubblica.

Sono questi, infatti, i beni di riferimento della fattispecie «propria» che identifica l'offensività nella posizione del soggetto attivo: valori che non possono, d'altronde, essere qualificati beni giuridici riducibili ad entità sostanziali se non, in un senso puramente metodologico, quali *ratio legis*¹⁵.

Se, allora, alla scelta di tutela «esclusiva» della sfera pubblica, nel caso dell'illecito finanziamento, non fa da *pendant* la presenza di interessi ontologicamente caratterizzati da una limitata offensibilità, ecco dimostrato come la tecnica normativa adottata, confondendo disvalori di condotta con disvalori di evento, sia

¹⁴ Si parla in questo caso di beni «chiusi» o «riservati». Per approfondimenti sul punto, vedi FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, cit., p. 195; VENAFRO, voce *Reato proprio*, cit., p. 340.

¹⁵ Così ROXIN, *Tätenshaft und Tatbetracht*, cit., p. 353. Cfr. sul punto LANGER, *Das Sonderverbrechen*, Berlin-München 1972, p. 245; FIORELLA, *Reato in genere*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano 1987, p. 797; VENAFRO, voce *Reato proprio*, cit., p. 340.

strumentale, o comunque possa essere strumentalizzata all'«obliterazione del momento realistico dell'offesa al bene giuridico in una sorta di ripiegamento verso i luoghi dogmaticamente più ripari dei disvalori della condotta»¹⁶.

2. — Avendo ricompreso l'oggetto della tutela del reato di finanziamento pubblico, oltre che nell'art. 49, nell'ambito dell'art. 97 della Costituzione, risulta ora opportuno verificare in che termini la norma in questione si rapporta ai valori espressi da quest'ultima disposizione.

La dignità penalistica di molti beni, anche se costituzionalmente previsti, può essere infatti saggiata in termini di apprezzabilità soltanto in relazione alle modalità di lesione: ecco che si renderà necessario calibrare l'intervento penale, non soltanto verificando l'insufficienza di altre misure extrapenalì (principio di sussidiarietà), quanto presupponendo delle tipologie di offesa particolarmente penetranti (criterio di proporzionalità)¹⁷.

A tal fine, partendo dalla lettura del dato costituzionale del-

¹⁶ Così FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, cit., p. 198 ss.

¹⁷ Così DONINI, *op. cit.*, p. 138. Lo stesso autore rileva come, alla logica di sussidiarietà ed *extrema ratio* è speculare il principio di frammentarietà. «Frammentarietà significa, in questa dimensione di politica criminale, che solo alcuni beni più significativi sono oggetto di tutela penale, e solo nei confronti determinate più gravi modalità offensive». Una simile metodologia evidentemente «assurge a valore giuridico come sinonimo di intervento assolutamente mirato, selettivo...» che persegue «scopi di tutela necessaria realizzata in nome e per conto del popolo, e perciò secondo parametri «relativistici» — non però necessariamente utilitaristici — di conformità allo scopo». ID., *op. cit.*, p. 239. Sul punto vedi fra tutti ROXIN, *Sinn und Grenzen staatlicher Strafe*, in *Jur. Schul.*, 1966, p. 377 ss.; ID., *Stratfretliche Grundlagensprobleme*, Berlin-New York 1973, p. 14 ss.; MAINWALD, *Zum fragmentarischen Charakter des Strafrechts*, in *Fest. Maunach*, Karlsruhe 1972, p. 9 ss.; KAUFMANN, *Subsidiaritätsprinzip und Strafrecht*, in *Heidel Festschrift*, 1974, p. 89 ss.; BRICOLA, *Tecniche di tutela penale e tecniche alternative di tutela*, a cura di De Acutis e Palombitani, Padova 1984, p. 4 ss.; PALIERO, «*Minima non curat Praetors*», *Iperrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatelari*, Padova 1985, p. 161 ss.; MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore*, cit., p. 113 ss.

L'art. 97, possiamo rilevare che l'accentuata significatività dei beni ivi contemplati (buon andamento ed imparzialità della p.a.) è in grado di supportare una sfera d'attuazione della norma compatibile con la libertà del legislatore penale d'assolvere ad un duplice compito: quello di definire e tutelare i beni-interessi propri dell'amministrazione ed, in secondo luogo (in via eventuale), quello di predisporre una protezione anticipata che prenda in considerazione forme prodromiche alla lesione del bene¹⁸.

Questa tutela rafforzata invero, oltre ad essere legittimata dall'esplicita rilevanza costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione¹⁹, pare pienamente conforme ad una lettura dell'art. 97 della Costituzione che miri ad attribuire ad esso il ruolo di una disposizione preventiva, atta a fissare i criteri informatori dell'azione amministrativa, piuttosto che quello di una mera affermazione programmatica astratta²⁰.

¹⁸ Accertando la distinzione fra bene giuridico mezzo e bene giuridico fine, il duplice compito potrebbe scindersi, nella definizione e nella tutela dei valori fine a cui l'amministrazione deve tendere (compito sanzionatorio della norma penale), e nel determinare i valori mezzo che, a monte, devono inderogabilmente essere predisposti alla realizzazione dei primi (compito propulsivo della stessa). Tali beni mezzo (*Zwischengüter*) vengono analizzati e definiti «beni interni di carattere imateriale» da SCHÜNNEMANN, *Moderne Tendenzen in der Dogmatik der Fahrlässigkeit und Gefährdungsdelikte*, in *Juristische Arbeitsblätter*, 1975, p. 76 ss. Sul punto vedi TIEDEMANN, *Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalität*, I AT, Hamburg 1976, p. 84; JAKOBS, *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgrundsatzsetzung* in *ZStW*, Bd. 97, 1985, p. 751 ss.

¹⁹ Sul punto RAMPRONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 261; TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, cit., p. 141. Tale impostazione è avallata da autorevole dottrina che, partendo da una prospettiva della norma penale costituzionalmente orientata, si è mossa verso una concezione promozionale e propulsiva del diritto penale. Vedi per tutti NEPPI MODONA, *Tecnicismo e scelte politiche nella riforma del codice penale*, in *Dem. e dir.*, 1977, p. 682.

²⁰ Cfr. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, cit., p. 366; SPERANZA, *Governo e pubblica amministrazione nel sistema costituzionale italiano*, 1971, p. 97. Diversa la posizione di NEGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica amministrazione*, cit., p. 7.

La norma costituzionale così intesa non può, infatti, incidere sulla mera «fase organizzativa iniziale della pubblica amministrazione», dovendo piuttosto investire il funzionamento della stessa «nel suo complesso»²¹.

Le finalità di buon andamento ed imparzialità non vanno, pertanto, perseguite all'interno dell'amministrazione medesima, ma acquistano dignità di beni penalmente rilevanti nel rapporto fra pubblica amministrazione e l'ordinamento generale, determinando solo in tale ambito doveri pubblici funzionali²².

La rilevanza di altri interessi sostanziali autonomi risulta, viceversa, filtrata da modelli di buon funzionamento che non il diritto penale, ma il diritto pubblico o privato hanno il compito di strutturare, e che al diritto penale si propongono ad un tempo come oggetto di tutela e come luogo di possibili offese ad altri beni²³.

In tale ottica, la distinzione fra doveri di servizio (che attiene «al rapporto fra la persona fisica e l'ente pubblico») e doveri di ufficio (stabiliti dall'ordinamento e che fa capo direttamente all'ente pubblico)²⁴ risulta parametro indispensabile per valutare,

²¹ In tal senso si espresse la Sentenza della Corte costituzionale del 12 marzo 1962 n. 14, in *Giur. cost.* 1962, p. 146.

²² Sul punto SPERANZA, *Il principio di buon andamento-imparzialità della amministrazione nell'art. 97 della Costituzione*, in *Foro amm.*, 1972, II, p. 83; TAGLIARINI, *op. cit.*, p. 141 ss.; ALLEGRETTI, *Corte costituzionale e pubblica amministrazione*, in BARTILE-CHELLI-GRASSI, *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna 1982, *passim*; ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova 1982, *passim*; S. STAMMARTI, *Il buon andamento dell'amministrazione*, in *Studi Giannini*, 1988, *passim*; SARTÀ, *Il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione nella Giurisprudenza Costituzionale*, DS, 1988.

²³ Così POLITANO, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, in AA.VV., *Beni e tecniche della tutela penale*, Milano 1987, p. 34 ss.

²⁴ Deve chiarirsi che parte autorevole della dottrina distingue le attività che il soggetto è tenuto a porre in essere, per la sua posizione, nei confronti della pubblica amministrazione (atto doveroso verso la pubblica amministrazione) da quelle azioni che possono determinare «un inadempimento, in senso lato, della pubblica amministrazione stessa nei confronti dell'ordinamento generale»: il primo tipo d'attività viene definito «dovere di servizio», il secondo «dovere di ufficio». Così STILF, *Omissione rifiuto e ritardo di atti di ufficio*, cit., p. 95.

nella prospettiva dell'*extrema ratio*, la congruità dell'intervento penale in relazione alla pubblica amministrazione.

Tale distinzione, infatti, ci indica che soltanto la violazione dei doveri d'ufficio integra violazioni suscettibili d'essere perseguite penalmente, laddove l'inottemperanza di un obbligo interno dovrebbe determinare soltanto l'irrogazione di una sanzione di tipo amministrativo²⁵.

Questa impostazione, in grado di scardinare la concezione sanzionatoria dei delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.²⁶, deve essere seguita in questa sede per saggiare l'opportunità, in termini di politica criminale, della penalizzazione delle condotte di illegittimo finanziamento pubblico.

Ci pare, infatti, che l'orientamento in questione prospetti percorsi più articolati rispetto a quella visione riduttiva dell'amministrazione pubblica, coincidente col mero adempimento dei doveri funzionali del pubblico ufficiale, ed a quella situazione di sostanziale vuoto dei fini dell'attività amministrativa che, emblematicamente rappresentata dalla «sintetica» definizione del relativo oggetto della tutela, tanti danni ha portato nella sua proiezione penalistica²⁷.

Una via d'uscita dunque alla tradizionale visione «minimalistica della p.a.» e alla conseguenziale disciplina penale di tipo dirigitico, da imboccare con risolutezza per valutare se, l'adozione della norma del 1° comma dell'art. 7 *cit.*, possa o meno

²⁵ Vedi STILE, *Omissione rifiuto e ritardo di atti di ufficio*, cit., p. 97 ss.

²⁶ È la concezione autoritaria dei delitti contro la p.a., ereditata dallo Stato fascista, a comportare inevitabilmente il riconoscimento del carattere sanzionatorio del diritto penale rispetto al diritto costituzionale-amministrativo. Basta porre mente al fatto che l'oggetto giuridico dei reati in esame viene spesso indicato nel prestigio, per considerare come le singole fattispecie vengano configurate come sanzionatorie della violazione di un dovere (ad esempio, di fedeltà, di obbedienza, di astensione, di ufficio in genere) sancito da una norma extrapenale. Sul punto vedi RAMPIONI, *op. cit.*, p. 26.

²⁷ Sul punto vedi per tutti TAGLIARINI, *op. cit.*, p. 128 ss. Cfr. pure, BRACCIA, *Tutela penale della pubblica amministrazione e principi costituzionali*, in *Studi in onore di S. Passarelli*, vol. VI, 1972, p. 134.

giustificarsi come opportuna tecnica di tutela della pubblica amministrazione.

Invero, non v'è dubbio che le condotte tipizzate dall'illecito finanziamento pubblico vadano a sanzionare la disfunzione del bene dell'«imparzialità» amministrativa²⁸ in una «fase realizzativa di compiti istituzionali» della p.a. e non in una fase puramente organizzativa²⁹.

Tali condotte non s'iscrivono, infatti, in una semplice violazione di arti doverosi delle persone fisiche con rilevanza meramente interna all'amministrazione ma costituiscono «atti amministrativi interni con rilevanza esterna rispetto all'ufficio» pubblico³⁰: i rapporti tra pubblica amministrazione e partiti politici vengono infatti sanzionati, a norma del 1° comma dell'art. 7 *cit.*, allorché si concretizzano in una indebita commissione fra pubblico e privato sia sotto il profilo patrimoniale, che sotto quello dell'interesse.

In tal senso, dobbiamo allora ritenere legittimo l'uso dello strumento penale per arginare la pratica dell'erogazione, da parte della pubblica amministrazione, di indebiti finanziamenti pubblici: se pertanto, l'integrità del patrimonio pubblico, l'imparzialità e la correttezza della azione della pubblica amministrazione trovano sufficiente tutela nel titolo 2° del libro 2° del codice penale, nei delitti contro la p.a.³¹, le forme prodromiche di aggressione possono essere diversamente tipizzate e sanzionate.

La fattispecie di illecito finanziamento pubblico deve essere appunto vista in quest'ottica di anticipazione della tutela³², co-

²⁸ Sul punto cfr. MOCCIA, *Dalla tutela dei beni alla tutela di funzioni: tra illusioni postmoderne e riflessi liberali*, cit., p. 346 ss.

²⁹ Vedi STILE, *Omissione rifiuto e ritardo di atti di ufficio*, cit., p. 114 ss. Sul punto cfr. pure FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, cit., p. 195.

³⁰ Vedi STILE, *Omissione rifiuto e ritardo di atti di ufficio*, cit., p. 94 ss.

³¹ A riguardo vedi STILE, *Amministrazione pubblica (delitti contro la)*, cit., p. 129 ss.; AA.VV., *Funzionalità e correttezza della pubblica amministrazione - controllo penale e alternative*, cit., p. 5 ss.

³² Il sempre maggior uso degli schemi di anticipazione della tutela ha, ulti-

me strumentale alla compiuta tutela dei beni³³ verso cui tende la funzione amministrativa³⁴.

Coerentemente a questa impostazione, muta la tecnica di tipizzazione del fatto offensivo, la cui rilevanza viene spostata temporalmente a ritroso, secondo il noto paradigma della antici-pazione della tutela³⁵, ed il livello di concretizzazione dello stes-

namente, spinto autorevoli studiosi a parlare del fenomeno come «di una vera decodificazione nella misura in cui — contro le definizioni generali del dolo, della colpa, del tentativo, del reato impossibile che il codice modella sui delitti di evento — valorizza sempre di più un trend legislativo non rivoluzionario nella sua modellistica, ma troppo sottovalutato dal codice penale e dalla stessa dottrina ora come diritto penale amministrativo e di polizia, ora come diritto penale sanzionatorio, «speciale», di mera «creazione politica», oppure dell'«emergenza», ecc., il quale non dovrebbe rappresentare il paradigma teorico ... ma una spementazione legata alla contingenza e all'occasionalità». Così, DONINI, *op. cit.*, p. 139 s.

³³ Al riguardo è opportuno considerare che «se gli interessi protetti risultano strumentali ... alla tutela di beni primari (e dunque in certo senso finali), l'incriminazione del pericolo astratto (rispetto alla lesione di un bene intermedio o strumentale) si giustifica solo grazie ad una profonda attenuazione delle conseguenze sanzionatorie, rappresentata al meglio dalle contravvenzioni e dall'illecito amministrativo». Così, DONINI, *op. cit.*, pp. 172, 242 ss.

³⁴ Forme di tutela anticipata di un bene giuridico, «eventuale bene mezzo», restano comunque legate alla valutazione della singola condotta idealmente lesiva di esso quale portatrice di un disvalore plausibile e, comunque, sufficiente a giustificare l'incriminazione. Cfr. FIANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, cit., p. 61; SCHÖNEMANN, *Moderne Tendenzen in der Dogmatik der Fablassigkeits und Gefährdungsdelikte*, cit., p. 81 ss.

³⁵ Sulla scelta legislativa di anticipazione della tutela «il principio di proporzione esplica i suoi effetti nel senso intuitivo che tanto più importante — secondo la costituzione — è il bene offendibile dal reato, tanto più è legittimamente antici-pabile la sua tutela e viceversa». Così ANGIONI, *op. cit.*, pp. 176, 206; cfr. anche FIANDACA, *Il bene giuridico come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in *Riv. it.*, 1982, p. 77. Uguale rapporto di inversa proporzionalità intercorre dunque tra rango del bene giuridico e soglia legittima di punibilità del fatto: quanto più è elevato il rango del bene, tanto meno si tende a penalizzare condotte preparatorie, orientandosi il legislatore a sanzionare la probabilità, piuttosto che la certezza, di lesione. In questo senso quindi si disperde l'idea liberale del bene giuridico, ciò dal momento che esso da criterio «delimitativo» della punibilità, diviene invece criterio estensivo della stessa. Cfr. al riguardo LUNDMANN, *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, Opladen 1974, p. 15 ss.

so bene oggetto di protezione, il quale non è più sospeso nella impalpabile sfera dell'apparato istituzionale pubblica amministrativa, ma individuato nella più delimitata sfera del partito politico, quale entità direttamente collegata ed ingenerante nella burocrazia pubblica e parapubblica³⁶.

Si reagisce in questo modo, ed è uno dei pochi positivi elementi di novità della legge, alla cosiddetta «volatilizzazione» del bene giuridico derivante dalla trasformazione dell'illecito di valore e di lesione, in un illecito di funzione.

Si può allora concludere che, la norma di cui al 1° comma dell'art. 7 *cit.*, va intesa come disciplina ostrativa a fenomeni di lottizzazione partitica di enti pubblici e parapubblici, sanzionando nell'illecito finanziamento pubblico le conseguenze di una commissione tra il pubblico e il privato tanto spinta da coinvolgere il piano patrimoniale.

Nell'ottica della tutela anticipata, oltre che maggiormente circoscritta, del principio di imparzialità della funzione amministrativa e dell'integrità del patrimonio pubblico resta, peraltro, legittimato il *surplus* di offensività collegato alla posizione pubblica del soggetto erogatore e la funzione della tipizzazione dell'offesa secondo lo schema del reato proprio³⁷.

3. — La disciplina dell'illecito finanziamento occulto, nascendo dal tentativo di sopperire alla lacune lasciate aperte dal

³⁶ Al riguardo deve evidenziarsi che «se la fattispecie legale induce a parlare di una spiritualizzazione o di una volatilizzazione del bene, e perché gli elementi costitutivi del tipo non esprimono un'offensività concreta come regolarmente incorporata nei fatti corrispondenti al tipo. Questo problema dell'offensività, peraltro, riguarda le tecniche di costruzione dei beni materiali in genere: in relazione sia ai beni afferribili e materiali che a quelli spirituali o istituzionali o agli interessi diffusi». Così DONINI, *op. cit.*, p. 126. Cfr. STUBB, *Omissione rifiuto e ritardo di atti di ufficio*, cit., p. 97. MARINUCCI, *Relazione di sintesi*, in AA. VV., *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, a cura di Stile, Napoli 1985, p. 360 ss.; MOCCIA, *Dalla tutela dei beni alla tutela di funzioni*, cit. Vedi pure FIANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984, p. 461.

³⁷ V. sul punto FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, cit., p. 193 ss.

1° comma dell'art. 7 *cit.*, doveva trovare il modo di giustificare la differente regolamentazione di fatti, potenzialmente, di uguale allarme sociale.

Si comprende allora perché tale fattispecie, non potendo essere costruita su un «disvalore d'evento», che avrebbe condotto ad assimilare le due ipotesi delittuose, ha dovuto ripiegare sul terreno della mera violazione d'obbligo (obbligo di delibera assembleare e di iscrizione a bilancio dei finanziamenti).

L'adozione di questa tecnica normativa se, da un lato, appariva come l'unica in grado di distinguere le due fattispecie, dall'altro, esaltando le componenti formalistiche di disvalore dell'illecito a scapito di quelle sostanziali, in un'aberrante quanto paradossale inversione della metodologia liberale, conduce a legittimare il finanziamento «condizionante» di importo rilevante, purché regolarmente approvato ed iscritto in bilancio (ecco gli obblighi), per sanzionare il finanziamento disinteressato ed esiguo, nel caso in cui non fossero stati rispettati gli obblighi prescritti.

In tal senso, appare insanabile la divaricazione che la figura delittuosa fa registrare tra scopo (tutela della trasparenza politica in vista della salvaguardia della democrazia e del pluralismo partitico) e mezzo (incriminazione della mancata deliberazione e iscrizione a bilancio del finanziamento politico) di tutela.

La protezione della trasparenza, bene di per sé a carattere strumentale, non viene infatti attuata in funzione della tutela della libertà politica da pressioni esterne: ad essere sanzionate non sono né l'effettiva pressione, né il semplice pericolo di pressione, quanto l'inosseranza di un obbligo, puramente formale, di esternazione societaria della contribuzione³⁸.

Ciò conduce il contenuto sostanziale dell'illecito ad iscriversi nella sfera del sospetto: la rilevanza penale del finanziamento occulto viene, difatti, ricondotta alla *presunta* connessione del-

l'atto con indebiti interessi affaristici, senza peraltro consentire la prova contraria dell'infondatezza della presunzione³⁹.

«E, quanto più si anticipa la fattispecie, tanto più si precorre l'indizio utile alle indagini»: se, ad esempio, rispetto alla corruzione risulta almeno necessario l'indizio di una connessione con l'atto d'ufficio, «rispetto al finanziamento non pubblicizzato basta una qualsiasi notizia circa un versamento riservato, diretto o indiretto all'esponente politico o, peggio, il sospetto che comunque l'esponente politico, pur non avendo percepito alcunché, sia stato in qualche modo interessato dall'altrui finanziamento».

Ecco che «il sospetto si trasforma agevolmente in sospetto di fatto e soprattutto di dolo. Le presunzioni, senza possibili riscontri, si moltiplicano e la illiberale formulazione della norma favorisce e giustifica la moltiplicazione dei meri sospetti quale fonte e ragione dell'indagine e della condanna»⁴⁰.

Una siffatta costruzione della fattispecie va, evidentemente, ad incidere sui rapporti intercorrenti tra potere politico e potere giudiziario: è, infatti, chiaro che «nella misura in cui spetta al potere giudiziario di inquire e condannare per il mero "fumo" ("per ciò solo") dell'illecito, si sottopone il potere politico e dunque il legislativo e l'esecutivo a interferenze intollerabili»⁴¹.

Ben più opportuno sarebbe stato pertanto, se il legislatore, affinando le tecniche di tipizzazione delle fattispecie incriminatrici, avesse inserito nei modelli criminosi elementi o modalità di realizzazione del fatto capaci di riflettere una plausibile minaccia al bene del pluralismo politico.

Si sarebbe, ad esempio, potuto subordinare la punibilità, nel

³⁹ In questo tipo d'illecito penale, definito da parte della dottrina «di pericolo presunto», «il carattere di astrattezza del pericolo ... sembra inibire la prova contraria»: la legge, infatti, «descrive in modo più o meno puntuale la condotta incriminata, senza lasciare alcuno spazio all'interpretare e al giudice in ordine alla valutazione del pericolo, che il legislatore ha ritenuto di collegare in via, appunto presuntiva, alla condotta vietata». Sul punto vedi Fiore, *Diritto penale*, I, *cit.*, p. 174 ss.

⁴⁰ Così FIORELLA, *Sul finanziamento occulto dei partiti politici (profilo di illegittimità costituzionale)*, *cit.*, p. 183 ss.

⁴¹ Così FIORELLA, *op. ult. cit.*, p. 189.

³⁸ Così FIORELLA, *Sul finanziamento occulto dei partiti politici (profilo di illegittimità costituzionale)*, *cit.*, p. 182.

caso del finanziamento di società private ad un criterio quantitativo ed a uno qualitativo.

Finanziamento penalmente rilevante sarebbe così stato soltanto quello di un determinato importo, definito a livello normativo come idoneo ad influenzare le direttive politiche del partito (criterio quantitativo), ed erogato da persone appartenenti a strutture organizzative complesse, cioè dotate di mezzi adeguati di aggressione al bene giuridico protetto, mezzi in grado di condizionare scelte politiche-partitiche secondo logiche di lottizzazione (criterio qualitativo).

In questo modo, il fatto sarebbe risultato meglio definito anche sotto il profilo dell'imputazione soggettiva: si sarebbe infatti giunti ad individuare lo scopo della dazione, vale a dire la rappresentazione, da parte dell'erogatore, di un eventuale vantaggio (economico o politico) speculare alla contribuzione⁴².

Né si sarebbe potuto parlare, rispetto ad una fattispecie così strutturata, di uno svuotamento dell'elemento oggettivo a favore della componente subiettiva: una tale problematica sarebbe stata evitata, dal momento che lo scopo della dazione sarebbe, comunque, risultato da parametri oggettivi, rigidamente predeterminati, così come impeniati sul *quantum* della contribuzione.

Si sarebbe, pertanto, maggiormente rispettato, nel senso dell'effettività e non soltanto nell'apparenza, il principio di tassatività-determinatezza della fattispecie: ciò dal momento che «quantum più dati empirici si hanno, tanto più si riduce lo spazio della libera decisione sui valori»⁴³ e dunque l'ambito di discrezionalità del potere giudiziario.

⁴² Una tale prospettiva è adottata in Germania, laddove viene vietato qualunque tipo di finanziamento privato ai partiti politici purché si possa ritenere, sulla base di una serie di indici oggettivi, «l'aspettativa di un determinato vantaggio economico o politico» da parte del soggetto che eroga il finanziamento. Sul punto cfr. VON ARNIM, *Parteienfinanzierung*, cit., p. 13.; DINGELDER, *Strafrechtliche Konsequenzen einer etwaigen Nichtigkeitsklärung des Parteienfinanzierungsgesetzes durch das BVerG*, cit., 33 ss.

⁴³ Così NOLL, *Strafrechtswissenschaft und Gesetzgebung*, in ZStW, 1980, p. 366.

In questo senso, ci si sarebbe pure allontanati dall'impostazione formalistica della violazione dell'obbligo, ponendo alla base dell'incriminazione dati concreti, percepibili in termini di accentuata offensività della condotta rispetto ai beni giuridici di riferimento.

Non va in questa direzione la tecnica normativa adoperata nel caso specifico che, allo sforzo di tutelare beni «superindividuali dai contorni indefiniti», come la democraticità del sistema politico e la trasparenza della contabilità societaria, non accompagna neppure una precisa e ragionata delimitazione della condotta offensiva di riferimento.

La coincidenza di questi due dati (bene giuridico indefinito e condotta non tipizzata in termini di disvalore improntati all'offensività dell'azione rispetto al bene), porta evidentemente ad un modello di tipizzazione astratto, che finisce per complicare e sviare la norma, riducendone la funzionalità in termini di efficacia⁴⁴.

L'idea di fare affidamento sulla trasparenza dei bilanci o sulle correttezza dei rapporti sociali (si veda, ad esempio, la condizione della delibera societaria del finanziamento) conduce, infatti, ad una tutela dei cd. «beni prestazione», cioè entità inafferrabili, che più che oggetti di tutela rappresentano *ratio-nes* di tutela⁴⁵.

È il distacco da ogni parametro empirico a cui rapportare l'offensività della condotta e, dunque, la rinuncia a misurare il disvalore di evento connesso a determinate condotte di erogazione di finanziamenti.

In questo senso, non è casuale l'inglobamento, nella condotta sanzionata dal reato di finanziamento societario occulto, di una fattispecie oggettivo-materiale a dolo specifico quale le false comunicazioni sociali, svuotata del requisito della frodolenzza⁴⁶.

⁴⁴ Cfr. HERTZOG, *Gesellschaftliche Unsicherheit und strafrechtliche Daseinsvorsorge*, Heidelberg 1991, p. 109 ss.

⁴⁵ Sul punto vedi MOCICA, *Dalla tutela dei beni alla tutela di funzioni*, cit., p. 350 ss.

⁴⁶ Al riguardo, non può non convenirsi con chi sostiene che l'illecto finan-

Se, infatti, è indubbiabile che il dolo di frode costruisce «l'unico criterio che consenta bene o male di distinguere le false comunicazioni di rilevanza penale dalla più vasta area delle violazioni della disciplina civilistica del bilancio»⁴⁷, risulta altresì chiaro che la riproposizione di una condotta analoga, ma privata del significativo disvalore connesso all'elemento soggettivo, non è in grado di riprodurre il grado di offensività espresso dal falso in bilancio.

Ecco che il delitto di finanziamento occulto non va a sanzionare né il comportamento lesivo o pericoloso per il pluralismo e la democrazia, né il comportamento specificamente preordinato all'inganno, ma la condotta formalmente irregolare⁴⁸.

Ciò significa che, per quanto concerne la struttura oggettivo-materiale della condotta e dell'evento, il tipo di reato non è ritenuto all'altezza della sua funzione selettiva di specifiche forme di offesa a beni giuridici⁴⁹.

La costruzione di un reato improntato al mero sospetto si accompagna pertanto, quale unico correttivo, ad una incontrollata sovrapposizione dell'illecito penale a discipline extrapenali, in chiave meramente sanzionatoria⁵⁰.

ziamento occulto si connota quale «costola del delitto di false comunicazioni sociali» che, privato della sua connotazione fraudolenta, basa la sua rilevanza penale «su presupposti totalmente divaricati da un credibile baricentro di valore». Così FIORELLA, *op. ult. cit.*, p. 181.

⁴⁷ Cfr. PULITANO, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, cit., p. 41 ss.

⁴⁸ Un tale modello d'intervento penale, inverso, non risulta neppure inscrivibile nell'area legittimamente assegnabile ai reati di pericolo. Al riguardo, vedi FRANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, cit., p. 60.

⁴⁹ Sul punto vedi PULITANO, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, cit., p. 43.

⁵⁰ Sul principio di offensività vedi, per tutti, PROSE, *Il principio di offensività*, p. 65 ss.; PALAZZO, *Meriti e limiti dell'offensività come principio di ricodificazione*, p. 73 ss.; MANTOVANI, *Il principio di offensività nello schema di delega legislativa per un nuovo codice penale*, p. 91 ss.; ANGIONI, *Il principio di offensività*, p. 113 ss.; tutti contenuti in AA.VV., *Prospettive di riforma del codice penale e valori costituzionali*, Milano 1996.

Emblematica, in tal senso, è pure la scelta di porre la qualifica normativa dei concorrenti necessari (erogatore e recettore), quale pietra angolare delle figure considerate. Scelta che, come abbiamo visto, contribuisce a potenziare la sottovalutazione del dato disvalorativo di evento, evocando il paradigma dei reati di posizione e quindi del diritto penale d'autore.

Quest'ultima opzione legislativa vale a completare la costruzione della fattispecie di occulto finanziamento societario privato quale illecito di «mera trasgressione», ricalcando, a distanza di mezzo secolo, i moduli del tecnicismo formalistico di derivazione positivista.

Se, dunque, è vero che il paradigma processuale accusatorio (e, forse, anche i resti di un sistema che sarebbe dovuto essere accusatorio) imporrebbe al diritto sostanziale la costruzione di «fattispecie incriminatrici che al nitore della tipicità uniscano un solido impianto lesivo», è chiaro che fattispecie del genere di quella tipizzate dal 2° comma dell'art. 7 *cit.* rappresentano l'assoluta antitesi di una tale opzione⁵¹.

4. — Nelle norme d'illecito finanziamento l'erosione dei criteri di tassatività è fenomeno costante.

Invero, nell'alveo della carente tipizzazione deve inquadrarsi la difficile riconoscibilità dei soggetti attivi del reato, definiti sulla scorta di una serie di elementi normativi; l'inadeguatezza della fattispecie d'illecito finanziamento societario a garantire la pubblicità dei finanziamenti «politici» erogati dalle grandi *holding* (cioè, i veri e propri «finanziamenti di pressione»); la contraddittorietà dello stesso disposto normativo che prima parla di cumulabilità, poi fa riferimento ad un'alternatività delle condizioni di punibilità.

In particolare, è da segnalare la difficile riconoscibilità dei

⁵¹ Soltanto «offese reali costruite intorno ad un nucleo materiale capace di identificare il disvalore, rappresentano il contrappunto armonico del contraddittorio per la prova», Così PADOVANI, *Il nuovo codice di procedura penale e la riforma del codice penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, p. 921.

responsabili (in quanto erogatori) del reato di finanziamento societario privato, genericamente connotati dal carattere della «diversità» rispetto ai soggetti di cui al 1° comma, e in nessun modo distinti dalle entità giuridiche rientranti nella disciplina amministrativa della omessa dichiarazione alla Presidenza della Camera⁵².

Andando a coinvolgere la delimitazione del soggetto erogatore cioè, come già detto, il petto dell'intera normativa, il mancato rispetto del canone della tassatività, assume connotati particolarmente allarmanti, riverberando i suoi effetti negativi sul piano della colpevolezza dei soggetti beneficiari.

Se infatti la responsabilità penale di questi ultimi deriverà, innanzitutto, dalla qualifica del soggetto erogatore, la difficile riconoscibilità del soggetto «che dà» impedirà la piena consapevolezza del disvalore penale del fatto in capo al soggetto che «riceve», con evidenti cadute della normativa sul piano delle garanzie salvaguardate dal principio di cui all'art. 27, 1° comma, della Costituzione.

Sotto il profilo processuale, la presenza nelle fattispecie in questione di elementi valutativi elastici o addirittura vaghi, proponendo di per sé «la signoria del giudice in un apprezzamento valutativo a maglie larghe» e dunque, conducendo ad uno svuotamento delle garanzie del procedimento di acquisizione probatoria, risulta, peraltro, del tutto antitetica ad un modello anche solo tendenzialmente accusatorio⁵³.

L'erosione dei criteri di determinatezza della fattispecie penale, d'altra parte, rappresenta una consistente traccia dell'«uso politico» del livello tecnico-giuridico, indispensabile alla concreta attuazione di un progetto legislativo della simbolicità⁵⁴. Sol-

⁵² Abbiamo diffusamente parlato della disputa che, sul punto, è sorta a livello interpretativo.

⁵³ Così PADOVANI, *Il nuovo codice di procedura penale e la riforma del codice penale*, cit., p. 921.

⁵⁴ Cfr. SCUBER, *Meccanismi di aggiornamento della legalità e della tassatività nel codice Rocco*, in *Quest. crim.*, 1981, 319 ss.

tanto la norma poco chiara e farraginoso è, infatti, in grado di produrre quell'incolombabile distacco fra forma e contenuti, idoneo ad ingenerare la sensazione che una serie di interessi della collettività non resteranno più sguarniti, pur essendo concepita «in modo tale da conservare intatta la libertà d'azione dei componenti dei gruppi egemonici»⁵⁵.

In tal senso vanno visti i vari accorgimenti di tecnica legislativa, condizionanti la struttura endemica della fattispecie d'illecito finanziario: così l'inserzione delle clausole di salvezza nell'illecito finanziamento societario occulto, vere e proprie «clausole di aggiramento», o il riferimento, nella stessa fattispecie, ad un reato (le false comunicazioni sociali) connotato da un dolo specifico che rende i fatti di ardua provabilità⁵⁶.

Allo stesso scopo, rispondono quegli artifici legislativi che intaccano la funzionalità e dunque l'efficacia della norma: ne è emblematico esempio l'impiego di fattispecie penali parzialmente in bianco nella figura di «omessa o infedele dichiarazione di finanziamenti alla Presidenza della Camera», di cui all'art. 4 della legge 659/81, da riempirsi ad opera di un organo politico quale la Presidenza della Camera, che di fatto mai ha effettivamente adempito alla sua funzione di controllo⁵⁷.

Tutto ciò, minando la dimensione sostanziale del principio di legalità, conduce la norma a preoccupanti livelli di ambiguità e dunque alla caduta di quegli argini garantistici a presidio della «certezza di libere scelte d'azione» che la Corte Costituzionale, con la storica sentenza 364/88, ha solennemente riaffermato come irrinunciabili.

A questi rilievi, deve aggiungersi che il fattore discriminativo dell'incidenza della risposta penale all'illecito finanziario, costituito dai soggetti erogatori dei finanziamenti, appare assolutamente irragionevole.

Non si comprende, infatti, perché il finanziatore occulto che

⁵⁵ Sul punto vedi PALIERO, *Consensus sociale e diritto penale*, cit., 876 ss.

⁵⁶ Così PALIERO, *Consensus sociale e diritto penale*, cit., p. 878.

⁵⁷ Sul punto vedi SARGNOLO, *op. cit.*, p. 84 ss.

sia esponente di società a basi capitalistiche debba sopportare, insieme al corrispondente uomo politico, l'irrogazione di una sanzione penale laddove le società di persona, le fondazioni, le associazioni, le società estere che eroghino, anche notevolissime contribuzioni in nero, siano, assieme al politico beneficiario, passibili di una mera sanzione amministrativa.

Invero, dal momento che il sospetto d'illecite commistioni politico affaristiche non può ritenersi escluso sulla base della mera qualifica giuridica dell'erogatore, è chiaro che il disposto del 2° comma dell'art. 7, L. 195/74, in relazione all'art. 4 della legge 659/81 si rivela in sostanziale contrasto con l'art. 3 della Costituzione, per il «trattamento deteriore» che i soggetti tipizzati dalla prima norma subiscono, «senza una ragione sostanziale», rispetto a quelli enucleati dalla seconda fattispecie⁵⁸.

Va, peraltro, ribadito che l'iscrizione in bilancio, prevista dall'art. 7 *cit.*, normalmente si sottrae dalla sfera di dominio psicologico del politico beneficiario, dal momento che è successiva all'atto della contribuzione, necessariamente erogata prima della scadenza legislativa fissata per il deposito del progetto di bilancio (momento di consumazione del reato in questione).

Sotto questo profilo, il nucleo del fatto penalmente rilevante risulta del tutto «sfalsato rispetto al contenuto d'illecito, ancorché formalisticamente inteso».

La condizione di punibilità viene, pertanto, imputata al ricettore del finanziamento del tutto oggettivamente, salvo ad accertare che la mancata iscrizione sia stata indotta proprio da quest'ultimo.

Si sottolinea anzi, al riguardo, come la suddetta incriminazione prescinda non soltanto dall'accertamento di una connessione soggettiva, ma anche dalla verifica di una imputazione obiettiva, costituita dalla presenza del nesso causale intercorrente tra la condotta del politico e l'omessa iscrizione contabile del finanziamento⁵⁹.

Risulta, dunque, evidente come la norma in questione, aprendo la strada ad una responsabilità per fatto (oggettivamente e/o soggettivamente) altrui, vada a violare il principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, 1° comma, Cost.).

La figura del finanziamento societario occulto si pone, peraltro, in contrasto con il principio costituzionale di necessaria offensività del reato, ricavabile dagli artt. 2, 13, 25 (2° comma) e 27 della Costituzione.

La sanzione penale infatti, giustificandosi in relazione a fatti provvisti di una robusta (o, comunque, percepibile) carica di offensività, non risulta spendibile sul presupposto dell'inosservanza di obblighi puramente formali.

Si è, d'altra parte, già sottolineato come i reati d'illecito finanziamento siano incardinati, più che sul disvalore del fatto, sulla significatività dell'autore, trasformandosi in una «misura sanzionatoria per la meramente supposta pericolosità del medesimo».

Invero, un ordinamento costituzionale improntato alla rilevanza penale del fatto non può che precludere alla pena in senso stretto l'irrogazione di sanzioni di matrice personalistica, riservandosi al limite di ricorrere alla misura di sicurezza (art. 25, 3° comma, Cost.)⁶⁰.

La disciplina sull'illecito finanziamento presenta inoltre ulteriori disfunzioni che la rendono gravemente indiziata di incostituzionalità per violazione del principio di *extrema ratio*.

Invero, tale principio viene disatteso per la riproduzione, negli illeciti in esame, di tipicità che, seppure modificate e specificate nei contenuti, vanno a ricalcare disvalori di evento sostanzialmente convogliabili nei fatti tipici di altre figure criminose.

Sotto questo profilo, abbiamo precedentemente messo in evidenza come i rapporti fra peculato ed illecito finanziamento pubblico, così come quelli intercorrenti fra quest'ultima fattispecie e la corruzione, siano da ricondurre alla disciplina del concorso apparente di norme.

⁵⁸ Vedi FIORELLA, *op. ult. cit.*, p. 183.

⁵⁹ Si esprime in questi termini FIORELLA, *op. ult. cit.*, p. 184.

⁶⁰ Così FIORELLA, *op. ult. cit.*, p. 185.

Identica soluzione va adottata nel definire il legame che passa fra la condotta dell'erogatore di finanziamenti societari occultati ed il reato di appropriazione indebita, nonché fra il comportamento del beneficiario di finanziamenti illeciti ed il reato di ricettazione. Abbiamo del resto, pure, sottolineato che nella fattispecie di occulto finanziamento societario, vanno compenetrandosi le condotte tipiche dei reati di illegale finanziamento pubblico e del reato di false comunicazioni sociali⁶¹.

Una tecnica di normazione che intenda, realmente, perseguire finalità di efficienza, nonché di orientamento etico-sociale, dovrebbe ispirarsi a modelli ben diversi.

Risulta, infatti, consolidato insegnamento che, una volta individuati e inquadrati in tipologie fondamentali sia gli oggetti da tutelare che le modalità di aggressione da sanzionare, le norme vadano costruite facendo ricorso a parametri di chiarezza, di semplicità, di rarità delle disposizioni, che consentano di evitare rischi di controproducenti sovrapposizioni.

Tali rischi risultano invero scongiurati, non soltanto attraverso una normativa ispirata ai modelli della determinatezza, tassatività e proporzionalità, ma, soprattutto, sulla scorta di una sapiente opera legislativa di creazione selettiva delle fattispecie, che si concreti in una serie di sottosistemi coerenti nelle loro articolazioni ed in armonia con le altre parti del sistema generale.

5. — La spinta alla emanazione della legge sul finanziamento pubblico ai partiti, come abbiamo già accennato, fu di tipo emozionale, in quanto scaturita dal clima di forte allarme sociale sorto nell'opinione pubblica all'indomani di fatti di corruzione politico-affaristica.

Fu, infatti, lo «scandalo dei petroli» ad innescare una violenta campagna stampa che, denunciando le logiche di lottizzazione privatistica e di clientela nella gestione della cosa pubblica, ravvisò nel finanziamento statale dei partiti l'unico rimedio in grado di limitare la degenerazione della politica.

⁶¹ Sul punto concorda FIORELLA, *op. cit.*, p. 181 ss.

Parimenti l'opinione pubblica, sull'onda emotiva e pressante di quella vicenda, abbandonò la posizione di rassegnata accettazione della corruzione politica, che aveva sino a quel momento accomunato magistrati e *mass-media*, invocando il varo di provvedimenti in grado di moralizzare la vita pubblica.

Un tale contesto indusse la classe politica a porre, a fianco della legge istitutiva del finanziamento pubblico ai partiti, delle fattispecie penali di chiusura che manifestassero la volontà istituzionale di combattere il malcostume partitocratico.

Se a questi rilievi aggiungiamo la presenza nella legge di consistenti tracce della funzione simbolica, l'adozione della tecnica dell'anticipazione della tutela, l'accentuazione della componente di prevenzione generale sotto forma di «orientamento culturale» dei consociati, si comprende che l'illecito finanziamento rappresenta il primo esempio di quel progetto di politica criminale dell'emergenza, che assumerà piena compiutezza e contorni più accentratamente repressivi con l'emanazione della legge Reale⁶².

Non è, del resto, un caso che la legge 195/74 nasca dalla proposta di legge, presentata fra gli altri, proprio dall'on. Reale da cui prenderà nome la legge 22 maggio 1975 in tema di terrorismo ed ordine pubblico.

Deve comunque evidenziarsi la profonda differenza che separa la prima normativa dalla successiva legge Reale.

Entrambe leggi dell'emergenza e miranti alla «tutela dei gangli essenziali del potere della classe borghese»⁶³, si poneva-

⁶² Vedi al riguardo BRUCOLA, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)*, in *Questi crim.*, 1975, ora ristampato in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, Bologna 1997, p. 107 ss.; RICCIO, *op. cit.*, p. 75 ss.

⁶³ Tale tipo di legislazione «coincide con la tutela del cd. *Ordre dans la rue*» ovvero con la «quiete sottostante delle classi subalterne nei loro rispettivi centri di attività». La «rue» viene assunta come punto terminale e più appariscente della manifestazione del dissenso. Così BRUCOLA, *Politica criminale e politica criminale dell'ordine pubblico*, cit., p. 103. Sul punto cfr. pure RICCIO, *op. cit.*, p. 24.

no, tuttavia, in rapporto completamente opposto rispetto alle rispettive problematiche di politica criminale.

Se infatti, la legge penale sul finanziamento nasce come normativa simbolica dell'inefficacia, misura volutamente inadeguata a combattere la criminalità del ceto politico-amministrativo, dunque norma «pseudo-strumentale» a carattere difensivo dello *status quo* (legge simbolica *tout court*); la legge Reale, caratterizzata da un'intollerabile innalzamento del tasso repressivo, è norma simbolica dell'efficienza, incline a rinunciare alle garanzie piuttosto che all'efficacia.

Dunque norma «distorsivo-strumentale», improntata ad un modello offensivo di legislazione, perché tesa al «riconoscimento di valori controversi attraverso la stigmatizzazione sociale (mediante pena) di precise classi di comportamenti e di soggetti» (legge espressiva)⁶⁴.

Deve, peraltro, considerarsi che se la risposta giudiziaria e legislativa all'emergenza terrorismo, lungi dal determinare un momento di tensione tra poteri, avevano unito potere giudiziario ed istituzioni politiche, esattamente l'opposto è avvenuto con l'emergenza Tangentopoli.

Ciò perché, mentre nel primo caso il potere giudiziario e quello legislativo erano chiamati a rispondere con il massimo dell'efficacia ad un attacco che veniva sferrato dall'esterno verso il cuore dello stato, con le inchieste «Mani pulite» lo scenario muta radicalmente: la magistratura va ad indagare «in *arcana imperii*, in attività che costituivano il concreto modo di operare di soggetti muniti di poteri istituzionali».

Gli interessi che nella prima situazione garantirono al potere giudiziario il forte sostegno, anche legislativo, del sistema politico nella vicenda di Tangentopoli risultano, pertanto, ribaltati.

Quella stessa classe politica che contro il terrorismo aveva fornito alla magistratura norme emergenziali che, potenziando

⁶⁴ Per un'analisi più puntuale e una più precisa distinzione dei concetti di legislazione strumentale, simbolica, espressiva vedi PALERMO, *Consensus sociale e diritto penale*, cit., p. 890 ss.

gli strumenti d'indagine e di coercizione, avevano privilegiato le esigenze di funzionalità della risposta penale, messa di fronte alle inchieste di Mani pulite si è fatta, invece, interprete di un'esigenza «normalizzatrice» tendente al garantismo⁶⁵.

Si rinnova in questo modo la concezione del diritto penale come strumento di «rielaborazione di conflitti sociali», nel cui quadro si pone la separazione fra l'illegalismo dei beni e l'illegalismo dei diritti⁶⁶.

Illegalismo dei beni che, incorporando la lesione o messa in pericolo di beni individuali (quali ad esempio patrimonio, libertà personale, vita del singolo), tende ad evidenziare «una forma di criminalità più accessibile alle classi popolari».

Illegalismo dei diritti che si identifica con la capacità delle classi egemoni, portatrici della *Herrschaft*⁶⁷, «di giocare con i propri regolamenti e le proprie leggi», assicurando copertura ad un immenso settore di criminalità economica in stretta connessione col potere politico-amministrativo.

Settore, riconducibile alla criminalità dei colletti bianchi, che viene tenuto ai margini della legislazione o comunque, soltanto se esigenze di manipolazione del consenso lo esigono, fatto oggetto di normative farraginose, poco funzionali, la cui peculiarità consiste nell'adozione di moduli penali spiccatamente repressivi ma sostanzialmente inefficaci⁶⁸.

Questa grande redistribuzione dell'illegalismo si traduce in una specializzazione dei circuiti giudiziari: per l'illegalismo di beni — furti, rapine ecc. — alle leggi efficaci seguono tribunali ordinari e castighi; per l'illegalismo dei diritti — frodi, evasioni

⁶⁵ Così PUITTANO, *La giustizia penale alla prova del fuoco*, cit., p. 6 ss.

⁶⁶ Cfr. HASSEMER, *Strafrechtsdogmatik und Kriminalpolitik*, cit., p. 142 ss.

⁶⁷ Cfr. HAFERKAMP-LAUTMANN, *Zur Genese kriminalisierenden Normen*, in *Kriml*, 1975, p. 245 ss.; STRANGL, *Staatliche Norngene und symbolischer Interaktionismus*, in *Kriml*, 1, 1986, p. 123 ss. Per una visione completa del problema vedi PALERMO, *Consensus sociale e diritto penale*, cit., p. 859 s.

⁶⁸ Vedi in via esemplificativa la critica alla costruzione di alcune disposizioni in materia penale-tributario di MOCCA, *La penale emergenza*, cit., p. 12; ID., *Dalla tutela di beni alla tutela di funzioni*, cit., p. 358 ss.

irregolari, operazioni commerciali illegali ecc. — alle leggi farraginose corrispondono giurisdizioni speciali con transazioni, accommodations, ammende.

«La borghesia, e con essa tutta la classe dirigente, si è riservata il dominio fecondo sull'illegalismo dei diritti»⁶⁹.

In questo conflitto predeterminedato nelle premesse e nelle soluzioni da fattori esterni rispetto a modelli razionali di politica criminale, la norma penale perde la sua dimensione assiologica (i valori) e teleologico-funzionale (gli scopi) di imparzialità, offrendo l'apparente e simbolica «sicurezza di tutti, in cambio del potere decisionale e di influenza di pochi».

Inquadrate in una tale ampia prospettiva politico-criminale, si comprende appieno il devastante impatto politico prodotto dal passaggio repentino, attuato attraverso l'inchiesta Mani pulite, della disciplina sull'illecito finanziamento da norma simbolica-emergenziale dell'inefficacia, e dunque difensiva dello *status quo*, a norma simbolica dell'efficacia, in grado di scardinare l'*Ordre dans la rue*⁷⁰.

Avendo concepito la costruzione dei reati d'illeale finanziamento a patto di una loro completa ineffettività, la classe politica si è trovata, inaspettatamente, a fare i conti con una norma penale che, rivitalizzata da Tangentopoli, ha intaccato l'impunità delle classi dominanti (norma, pertanto, offensiva dello *status quo*): ecco spiegata la ferma volontà politica di depenalizzare i reati in oggetto.

6. — Che nella materia dell'illecito finanziamento, il legislatore abbia privilegiato percorsi agli antipodi dell'efficienza, della chiarezza e della coerenza normativa, oltre che dai limiti tecnici evidenziati e dalla violazione dei menzionati principi costituzionali, è dimostrato da una serie di ulteriori indici inoppugnabili: l'originario silenzio delle fattispecie (prolungatasi per oltre sette

anni) sul centrale problema del finanziamento straniero e del finanziamento del singolo cittadino (che tardivamente penalizzati dalla legge 659/81, in meno di una settimana, risultarono depenalizzati dalla legge 689/81); la costruzione di una norma (l'illecito finanziamento societario occulto e la omessa dichiarazione alla Presidenza della Camera) la cui funzionalità è rimessa a controlli di tipo societario-contabile o di tipo tecnico-amministrativo difficilmente attivabili (norma penale in bianco); i tentativi continui di depenalizzazione successivi all'improvvisa scoperta giudiziaria della disciplina penale in materia.

In questa sede appare, tuttavia, opportuno approfondire, impostando un'indagine relativa ai presupposti dei divieti, la *ratio* alla base di una tale impostazione.

Partiamo dalle parole del legislatore: «Esiste una parte dei finanziamenti che rimane libera. Non era possibile fare diversamente. Il contributo dei soci di un partito non solo non può essere vietato ma è l'elemento fondamentale, principale del finanziamento dei partiti dal punto di vista qualitativo ... perché se lo trascurassimo, trasformeremmo i partiti da strutture associative — come essi sono e devono essere — in strutture istituzionali. I partiti devono avere i contributi primi da parte dei loro soci. E se questo è vero, non possiamo impedire il contributo volontario di tutti i privati che vogliono contribuire ad un partito, purché si assumano la responsabilità di dichiarare apertamente che intendono partecipare finanziariamente alla vita del partito»⁷¹.

Un tale assunto, apparentemente ineccepibile, già tradisce l'oscillante ed equivoco atteggiamento del legislatore: non si riesce infatti a comprendere come, per consentire alle strutture partitiche di accedere al finanziamento statale, se ne sottolinei il rango di associazioni riconosciute e previste costituzionalmente, per poi definirle strutture associative non istituzionalizzate, allo scopo di limitare la recezione, come sarebbe stato coerente, di contribuzioni private.

⁶⁹ Così FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino 1976, p. 95.

⁷⁰ Sul punto vedi BRICCOLA, *Politica criminale e ordine pubblico*, cit., p. 104 ss.

⁷¹ Vedi intervento del relatore on. Galloni in *Atti parlamentari. Camera dei deputati, VI legislatura, Discussioni della seduta del 9 aprile 1974*, p. 14196 ss.

Né sembra potersi conciliare la pretesa di fare convivere una legge, tendente alla regolamentazione del finanziamento ai partiti attraverso contributi statali e dunque ad eliminare ogni, o almeno buona parte dei finanziamenti ed. «condizionanti», con la pressoché totale libertà di contribuzione ai partiti dei privati.

A questa costruzione, già di per sé contraddittoria, basta aggiungere la evanescenza del sistema di controllo dei bilanci dei partiti, di matrice prettamente politica, nei termini in cui è stato affidato ai presidenti della Camera e del Senato.⁷²

Tali rilievi, sommati alle già sottolineate ambiguità, incongruenze di redazione, lacunosità, ed alla complessiva inadeguatezza della normativa penale di chiusura⁷³, conducono ad abbandonare l'ottica di una *ratio legis* giustificata da motivi prevalentemente giuridici.

Il riferimento insistente del legislatore ai valori costituzionali tutelati dall'art. 49, trova, infatti, plausibile giustificazione, non tanto nella volontà di eliminare, tramite lo strumento giuridico, lottizzazioni politiche negli enti pubblici ed amministrativi ed interferenze economiche nella sfera politico-partitica, quanto nel dato che, solo in tale contesto, risultava «possibile valutare la opportunità politica di intervenire con provvedimenti di finanziamento dei partiti»⁷⁴.

È allora necessario isolare la locuzione «opportunità politica», per rilevare che fu indubbiamente politica la spinta all'emanazione della legge, politica la decisione di stanziare fondi statali manifestamente insufficienti a garantire la vita dei partiti, politica la scelta di rendere inizialmente vaghi i termini di imputazio-

⁷² «Sistema che già prima dell'approvazione della legge 195 del 1974 era stato giudicato "mistificatorio" e tale da far derivare una perdita di credibilità all'intera legge». Sul punto vedi SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 27; SALAFIA, *Il bilancio dei partiti*, in *Cass. pen.*, 1997, p. 1566 ss.

⁷³ Sul punto, oltre a quanto già detto nei capitoli precedenti, si rimanda a SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 27.

⁷⁴ Vedi *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Disegni e proposte di legge n. 2860-39 A*, p. 8.

ne del divieto indirizzato a «chi riceve», di delimitare la cerchia dei soggetti che non possono dare, di non considerare neppure i finanziamenti esteri, di non prevedere un efficace sistema di controllo contabile sui bilanci dei partiti.

Fu la stessa *ratio* politica a determinare la configurazione del partito come *monstrum* giuridico, riconoscendo ad esso un rilievo costituzionale tale da legittimare il finanziamento pubblico e, nello stesso tempo, qualificandolo associazione non riconosciuta ed a carattere privatistico.

Si privilegiava così la prima configurazione per liberalizzare e garantire il forte approvvigionamento privato, ma si sceglieva pure la seconda, in modo da finanziarne statualmente la attività ordinaria.

Certo, la formula dell'associazione non riconosciuta mira a garantire l'indipendenza e la libertà delle scelte politico-partitiche, tutelate a livello costituzionale; è pur vero, tuttavia, che tale indipendenza era incompatibile con un sistema di finanziamento statale.

Dunque «opportunità politica» è la parola chiave per comprendere la genesi di una legge che, nata in un clima di indignazione dell'opinione pubblica ed all'indomani di una serie di scandali⁷⁵, ci appare come prodotto emozionale⁷⁶, fortemente permeata di contenuti simbolici⁷⁷.

Quest'ultimo aspetto emerse in modo palese dal dibattito

⁷⁵ Emblematico, oltre allo scandalo dei «petroli», lo scandalo INGIC legato agli appalti dell'imposta di consumo. Cfr. CRESSPI, *Il peculato per distrazione nella «giurisprudenza» del Senato della Repubblica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1973, p. 418 ss.; SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 6, n.7.

⁷⁶ Sulla genesi emozionale della legislazione simbolico-emergenziale cfr. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e costituzione*, cit., p. 46 ss.; NUVOLONE, *L'opzione penale*, cit., 245 ss.; PALAZZO, *La recente legislazione penale*, cit., p. 15 ss.

⁷⁷ Il dato caratterizzante della norma simbolica è che si tratta «di legislazione sostanzialmente innocua sotto il profilo della criminalizzazione secondaria: da questo tipo di leggi non vengono prodotte vittime della politica criminale». Così PALIERO, *Consensus sociale e diritto penale*, cit., 891 ss.; FRANDACA-MUSCO, *Perdita di legittimazione del diritto penale?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 28 ss.

parlamentare che condusse alla legge del 1974, come nelle discussioni inerenti alle leggi successive⁷⁸.

In particolare, nella seduta del 27 luglio del 1981 fu più volte sottolineato che la normativa sul finanziamento (precisamente la legge n. 659 del 1981) si inseriva «in una strategia complessiva volta a restituire credibilità alle istituzioni democratiche...; di cui i partiti sono certamente una componente essenziale»⁷⁹. Ecco che si evidenzia, dagli stessi lavori preparatori, come la legge sul finanziamento illecito fu costruita, essenzialmente, per perseguire una «strategia di recupero della credibilità» della politica⁸⁰.

Tale dato, unito ai già considerati aspetti di inefficienza della legge, fa emergere in maniera inequivoca la funzione formale e strumentale della norma⁸¹, riporrabile per più versi alla cosiddetta categoria «simbolico-espressiva»⁸², a cui avevamo già fatto riferimento per definire la figura contenuta nel 2° comma dell'art. 7 della legge n. 195 del 1974.

Ora, seppure risulta evidente che ogni legge, specie nel settore penale, trasuda di politicità, resta ferma l'esigenza di bilan-

⁷⁸ Vedi intervento del relatore on. Galloni in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Discussioni, seduta del 9 aprile 1974*, p. 14200 ss.

⁷⁹ V. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VIII legislatura, Discussione, seduta del 27 luglio 1981*, p. 31854.

⁸⁰ Nella seduta del 24 luglio 1981 alla Camera, nell'intervento dell'on. Perantuno si legge: «Ma insomma, veramente si può dire che, in virtù delle norme previste dal progetto di legge n. 451, combinate con quelle di cui alla legge 195 del 74, la trasparenza è garantita ed il controllo è possibile? Il collega Gritti dice di sì, ma temo che si tratti solo di un fatto strumentale, di una strategia di recupero della credibilità come egli dice. Queste strategie di recupero della credibilità hanno un evidente carattere di strumentalità». V. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VIII legislatura, Discussione, seduta del 27 luglio 1981*, p. 31792.

⁸¹ Nella stessa seduta del 24 luglio 1981 alla Camera, l'on. Minervini afferma, parlando del disegno di legge n. 2452, relativo alla istituzione dell'«anagrafe patrimoniale»: «Qui il fine strategico, cioè il carattere strumentale della normativa è più appariscente...», e riferendosi all'intero disegno di legge dice, «è tutto volto, nonostante ogni affermazione in senso contrario, al recupero della credibilità degli uomini di partito». V. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VIII legislatura, Discussione, seduta del 27 luglio 1981*, pp. 31854, 31797.

⁸² Cfr. PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., p. 891.

ciare le finalità politiche, tese all'integrazione sociale, con le esigenze giuridiche⁸³ di efficienza degli strumenti adoperati⁸⁴.

Il legislatore deve, invero, tenere sempre presente questa prospettiva di bilanciamento, come l'unica in grado di «superare l'ortica deformante con la quale si è tradizionalmente posto, in termini di aprioristica antitesi, il tema dei rapporti tra amministrazione della giustizia e potere politico». Soltanto questa impostazione ricomponne tale dialettica e la indirizza «in termini di raffrontabilità»⁸⁵, conducendo infine verso quella «ricerca di un equilibrio dinamico dei poteri, che sembra l'espressione più caratteristica della funzione dinamica del nostro Stato costituzionale»⁸⁶.

In altri termini, si tratta di scegliere «tra un impiego del diritto penale come razionale e controllabile strumento di politica criminale» o, viceversa, come «strumento di politica generale», svincolato dai legittimi obiettivi politico-criminali ed elettrivamente destinato a placare momentanee insicurezze collettive e bisogni emotivi di penalizzazione⁸⁷.

Quest'alternativa è soltanto apparentemente dagli esiti sconfortati; soprattutto laddove la tendenziale predilezione dello stato liberale di diritto per l'uso razionale dello strumento penale, — che in termini di politica criminale significa «l'adozione di stra-

⁸³ «In riferimento agli identici fini perseguiti, quelli cioè di diminuire la criminalità, mentre la politica penale si snoda attraverso i canali istituzionali e si avvale esclusivamente dei mezzi del diritto penale, la politica criminale può prescindere dai mezzi di carattere penale ed è un aspetto della politica sociale. Ossia: per la politica penale il diritto penale è l'unico mezzo utilizzabile, per la politica criminale, viceversa, il diritto penale svolge soltanto il ruolo di *extrema ratio* rispetto alla politica sociale». Così BARCOIA, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)*, cit., p. 101.

⁸⁴ Al riguardo, v. per tutti, MOCICA, *La penale emergenza*, cit., p. 10 ss.

⁸⁵ Così CARULLI, *Amministrazione della giustizia e potere politico*, in *Giust. pen.*, 1979, III, p. 621.

⁸⁶ Così si esprime Rocco, *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, cit. p. 16.

⁸⁷ Cfr. MARINUCCI, *Profili di una riforma del diritto penale*, in AA.VV., *Beni e tecniche della tutela penale*, cit., p. 20 ss.

tegie di controllo di fatti socialmente dannosi ... contestualmente ispirata a criteri di garanzie ed efficienza»⁸⁸, — si trovi a fare i conti, come è accaduto nella vita politico-amministrativa del nostro paese, con il passaggio da «uno stadio di eccezionalità ad una fase di generalità» di specifiche ipotesi delittuose⁸⁹.

Questo fenomeno di «gigantismo» criminale⁹⁰ è infatti apparso⁹¹, e appare tuttora idoneo ad innestare un'antitesi incolmabile tra garanzie individuali ed efficienza dello strumento penale, determinando una sostanziale modifica in senso repressivo delle tecniche di tutela⁹².

Ciò perché nel momento emergenziale, la componente politico legislativa (ed. attore del consenso) tende a massimizzare, attraverso l'istanza di criminalizzazione il «consenso sociale», facendosi «collettore di vere e proprie domande di pena collegate a bisogni di pena collettivi»⁹³.

⁸⁸ Cfr. Moccia, *La perenne emergenza*, cit., p. 1 ss.

⁸⁹ Cfr. BRICOLA, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)*, cit., p. 101 ss.; RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, cit., p. 2.

⁹⁰ La delinquenza diviene, in tal senso, «non problema inerente al tessuto sociale» ma connotata da «struttura ed organizzazione tali da costituire un pericolo per l'esistenza stessa della società, un vero e proprio nemico interno». Così RICCIO, *op. cit.*, p. 21.

⁹¹ Al riguardo vedi, per tutti, RICCIO, *op. cit.*, p. 46 ss.

⁹² Basti pensare al recente decreto Scotti-Martelli in tema di criminalità organizzata. Sull'argomento si rinvia, per tutti, AA.VV., *Mafia e criminalità organizzata*, a cura di Corso, Isolera, Stortoni, Torino 1995, *passim*.

⁹³ «La valorizzazione dei soggetti — qualificati come attori — dell'agire sociale è propria del cd. «Interazionismo simbolico». Così PALERMO, *Consensus sociale e diritto penale*, cit., p. 867 n. 72. Sul punto vedi pure ROTTLEUTHNER, *Einflussung in die Rechtssoziologie*, Darmstadt 1987, p. 46. Un esempio di questa penalizzazione irrazionale ed emotiva è offerta dalla legislazione «eccezionale» in tema di ordine pubblico: «di essa i proponenti della legge si sono avvalsi per creare cortine fumogene e per raccogliere il maggior numero di consensi. Con la lotta ai sequestri di persona e alle rapine a mano armata si è fatto presa sull'emotività dell'opinione pubblica; con la lotta all'eversione fascista, a prescindere dall'adequatezza degli strumenti usati, si è carpiata l'adesione di tutte le forze antifasciste e si è preclusa la strada dell'opposizione globale da parte dell'estrema sinistra; con la speciale tutela accordata alle forze di polizia ci si è agganciati ad un'opinione

Penetrato nell'irrazionale dimensione dello *Strafbedürfnis*, il legislatore opera pertanto un «abnorme sviluppo della legislazione penale speciale» che «si caratterizza non solo per l'aspetto quantitativo, ma anche per i suoi risvolti qualitativi, sotto il profilo sia politico-criminale sia di tecnica legislativa»⁹⁴.

pubblica distorta da una sapiente campagna dei *mass-media*, spezzando la spirale crescente nel paese a favore di una reale democratizzazione di questo corpo separato; attraverso la lotta all'eversione *tout court* e attraverso il richiamo a norme utilizzabili contro ogni rottura della pace sociale, si è fatto leva su quelle forze che sono ancorate alla teoria degli opposti estremismi e che sognano di spezzare ogni fermento democratico nel paese». L'analisi è di BRICOLA, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)*, cit., p. 112 ss.

⁹⁴ «Gli indicatori di questo processo erosivo sono così riassumibili:

— emersione ed espansione di beni giuridici ad ampio spettro, di natura superindividuale e collettiva (ambiente, territorio, salute pubblica, economia pubblica ecc.); privi per lo più di un substrato materiale concretamente aggredibile dalla singola azione criminosa;

— connessa proliferazione delle fattispecie di pericolo astratto, le quali tendono ad assumere il ruolo di modello dominante di illecito penale; nonché, progressiva crescita delle fattispecie omissive «proprie» ad esempio nell'ambito del diritto penale economico, a tutela di interessi superindividuali o funzionali (informazione societaria, trasparenza del mercato finanziario, efficace funzionamento delle istituzioni di controllo come CONSOB, ISVAP ecc.);

— conseguente amministrativizzazione (in senso lato e bagarellizzazione dell'illecito penale, e conseguente perdita di legittimazione della pena, spesso troppo blanda);

— mancanza di reale efficacia dell'intervento penale e prevalenza di una sua funzione simbolica, a sua volta articolabile in diversi sottotipi.

Ma, a ben vedere, non si tratta di novità odierne che segnalano una inattesa rottura di un modello di intervento penalistico più tradizionale e consolidato ... significativi indicatori di una tendenza al superamento del supposto diritto penale classico emergevano già dal codice Rocco, prima maniera; mentre il processo di «volatilizzazione» o «spiritualizzazione del bene giuridico, con la conseguente tendenziale degradazione del reato ad illecito di mera disobbedienza, sono fenomeni che si riscontrano già nella legislazione complementare anteriore e coeva al codice. Se tutto ciò è vero, sembra giustificato un dubbio: e cioè che, almeno a partire dalla fine degli anni venti di questo secolo, il modello classico del diritto penale del bene giuridico rappresenti, più che un connotato dominante della legislazione italiana, una costruzione teorica che fa poco i conti con la realtà normativa». Così FIANDACA-MUSCO, *Perdita di legittimazione del diritto penale?*, cit., p. 28.

Si manifesta pertanto una crescente dilatazione ed enfattizzazione dell'oggetto della tutela, concepita attraverso l'introduzione di nuove fattispecie criminose, forme di anticipazione della soglia della punibilità, inasprimento del carico sanzionatorio⁹⁵.

⁹⁵ Il fenomeno della progressiva crisi del «sistema penale classico» dev'essere inquadrato, storicamente, nel passaggio dallo stato liberale-individualistico allo stato sociale che ha condotto, sulla base dell'affermarsi del principio solidaristico, ad una progressiva estensione dei compiti statali dalla sfera pubblica a quella privata. Un tale processo storico, invero, influisce sulla estensione del concetto di bene giuridico come legittimo ambito di tutela penale: da interessi strettamente individuali e personalistici, lo stato passa a tutelare beni giuridici ad ampio raggio, interessi superindividuali, complessi funzionali, in larga parte già oggetto di disciplina in altri settori del diritto.

Il concetto di bene e valore degno di tutela si dilata dunque progressivamente, sino a trasformare radicalmente la sua funzione in seno alla teoria generale del reato: da criterio restrittivo della punibilità, il bene giuridico diviene un criterio estensivo della funzione punitiva.

In effetti, l'estensione dell'oggetto della tutela costituisce la chiave di lettura privilegiata per una piena comprensione di tutte le trasformazioni essenziali del diritto penale odierno: ad un tale fenomeno si deve infatti collegare la riduzione della centralità dell'illecito commissivo doloso di lesione e la corrispondente costruzione di forme di responsabilità alternative.

Ad esso, in particolare, va ricondotto l'ampiamiento del concetto di azione, che sfocia nella responsabilità per omissione, il potenziamento di una imputazione soggettiva alternativa al dolo, attraverso lo sviluppo della responsabilità per colpa, la differenziazione della tipologia dell'offesa, attraverso lo sviluppo della fattispecie di pericolo. L'utilizzo di questi nuovi modelli, distinti fra loro, risponde infatti ad un'unica esigenza di politica criminale: quella di aggiornare gli strumenti del diritto penale individualistico rispetto all'emersione di nuove tendenze sociali o solidaristiche di cui lo stato si fa carico mediante funzioni interventistiche-propulsive.

La soglia della tutela si anticipa anche nei modelli della responsabilità colposa o per omissione, quali luoghi o strumenti normativi di emersione di funzioni e di obblighi cautelari rispetto a determinati risultati lesivi *in itinere*. Sotto tale aspetto la previsione di delitti a dolo specifico, colposi ed omissivi diviene anch'essa una tecnica di tutela avanzata di dati interessi.

La rivalutazione del pericolo astratto, quale soglia di tutela legittima e idonea, è del resto il punto di convergenza più appariscente delle tendenze di politica criminale richiamate dai delitti colposi ed omissivi.

Al riguardo, constatato come i laccioli di marca liberal-garantista argentino una risposta penale al rischio sociale e, nello stesso tempo, rilevata la necessità di una disciplina penale in questo ambito, Roxin afferma che «il diritto penale del XXI secolo sicuramente andrà verso una nuova sistemica che imporrà, non

Si giunge, per questa via, all'uso coordinato di disposizioni penali, processuali e di misure di prevenzione, che subiscono una sorta di assemblaggio, nell'ambito di un'unica e ben definita scelta di politica-criminale, quali «strumenti di controllo sociale».

I rischi legati a questo tipo di intervento sono riassumibili in due distinte situazioni: il sacrificio delle garanzie poste a tutela del reo⁹⁶ oppure il potenziamento soltanto apparente della tutela penale di determinati beni, con una caduta in termini di efficienza del sistema.

Nel primo caso, affermandosi una logica di supervalutazione dell'efficienza a scapito delle garanzie, non è in gioco la convenienza dello scopo ma la conformità dei mezzi adoperati: nella seconda ipotesi, la sperequazione tra forme e contenuti della norma porta invece alla irrimediabile elusione dello stesso *Zweckgedanke*.

Quest'ultimo effetto è, invero, quello che pare meglio adattarsi alla normativa penale sul finanziamento ai partiti.

L'opportunità di dare un segnale della volontà istituzionale di eliminare il fenomeno delle contribuzioni clandestine ai partiti politici, per acquistare momentanee insicurezze collettive

l'esclusione, una relativizzazione dei principi fondamentali e dello stesso concetto di bene giuridico».

In argomento, vedi per tutti ALBRECHT, *Das Strafrecht auf dem Weg vom liberalen Rechtsstaat zum sozialen Interventionsstaat*, cit., p. 188 ss.; ID., *Erosionen des rechtsstaatlichen Strafrechts*, cit., *passim*; BECK, *Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt 1986, p. 15 ss.; FRITZSCHE, *Risikobewertung und Bewältigung in unserer Gesellschaft*, Köln 1986, *passim*; ID., *Vorsatz und Risiko*, Köln 1983, p. 27 ss.; HASSEMER, *Kennzeichen und Krisen des modernen Strafrechts*, cit., p. 381; HERZOG, *Gesellschaftliche Unsicherheit*, cit., p. 40 ss.; KRATZSCH, *Verhaltenssteuerung und Organisation in Strafrecht*, cit., pp. 31 e 119, 269 ss.; PRITTWITZ, *Strafrecht und Risiko - Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft*, Frankfurt 1993, pp. 36 ss., 46 ss.; ROXIN, *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, cit., p. 18 ss.; J. WOLTER, *Objektive Zurechnung*, 1981, p. 6 ss.

⁹⁶ In questi casi «offerta» indiscriminata di pena (da parte di uno stato-attore emotivo e frastornato) e «domanda» esasperata di pena (da parte dell'opinione pubblica) si incontrano su un fronte posto ben al di là dei bastioni del garantismo penale». Così PALIERO, *Consensus sociale e diritto penale*, cit., p. 874.

assurge infatti, nel caso in questione, al ruolo di presupposto sufficiente, oltre che necessario, alla promulgazione della norma penale.

Si ritorna, così, al problema centrale del rapporto fra politica e diritto: è chiaro che, in relazione alle norme in tema di illecito finanziamento, l'alternativa fra diritto penale «legittimazione» o, piuttosto «limitazione», della politica è stata risolta a favore della prima ipotesi⁹⁷.

In un siffatto contesto la ricerca e la manipolazione del consenso politico-sociale raggiunge dunque un rilievo assolutamente prioritario, sovrastando ogni interrogativo sui valori di politica-criminale.

Normazione penale e consenso sociale divengono pertanto due circuiti che, non solo si alimentano vicendevolmente, ma addirittura si integrano sino all'identificazione⁹⁸.

Ciò significa legittimare la disponibilità dello strumento penale rispetto a qualsiasi scopo politico prescelto dal legislatore.

Ora, è chiaro che una tale impostazione, a monte dell'opera di legislazione, penetra nella fase di costruzione e concretizzazione dei modelli di intervento penale.

La fattispecie penale infatti, così strettamente asservita a logiche politiche di rassicurazione dell'opinione pubblica, rinvia sin dall'inizio ad una sostanziale ed autonoma funzione di tutela di beni giuridici rilevanti, riducendosi ad una dimensione puramente «ideologica», dove la tutela si identifica «a priori» con la stessa legge proibitiva», a prescindere da considerazioni d'efficienza complessiva del sistema⁹⁹.

⁹⁷ Sul punto vedi PULITANO, *Politica criminale*, in AA.VV., *Diritto penale in trasformazione*, Milano 1985, p. 15 ss.

⁹⁸ Così PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., p. 856.

⁹⁹ A proposito del rapporto fra bene giuridico e consenso, un illustre studioso ritiene che «la verifica orientata sul consenso sociale può costituire il catalizzatore di cui la teoria del bene giuridico ha attualmente bisogno per riattivare i suoi processi speculativi». Così PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., p. 886. Sul punto cfr. PULITANO, *Politica criminale*, cit., p. 14 s.

L'astrazione della validità formale del diritto dai contenuti delle singole norme raggiunge le sue estreme conseguenze: la violazione della norma è ritenuta socialmente disfunzionale, non perché sono lesi interessi e beni giuridici ma perché è messa in discussione la norma stessa in quanto orientamento dell'azione e, in conseguenza, è scossa la fiducia istituzionale dei consociati¹⁰⁰.

Il reato, in questa prospettiva, non è più sanzionato in quanto minaccia o lede beni giuridici, ma in quanto espressione simbolica della mancanza di fedeltà al diritto¹⁰¹.

È la trasformazione, o meglio la degenerazione, dell'illecito di valore e di lesione, nell'illecito di «funzione»¹⁰².

Di qui alla costruzione di modelli imperniati sulla mera trasgressione il passo è consequenziale: ecco che, nella fattispecie di illecito finanziamento societario occulto, è sanzionata l'inservanza di norme organizzative e non la realizzazione di fatti socialmente dannosi, mentre nell'illecito finanziamento pubblico, allo scopo di apprestare una surrettizia utilizzazione dell'intervento penale per la tutela della funzionalità dei meccanismi della pubblica amministrazione, degli enti pubblici e delle società a partecipazione pubblica, il legislatore è costretto a creare artificiosi beni giuridici di riferimento, al duplice scopo di aggirare difficoltà di redazione della fattispecie e di superare, disinvoltamente, problemi di prova¹⁰³.

La legislazione sull'illecito finanziamento ai partiti politici pertanto, quale prodotto di scelte di politica generale piuttosto

¹⁰⁰ Cfr. BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 6 ss.; LUHMANN, *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, cit., 1974; ID., *Rechtssoziologie*, cit., 1983, p. 53 ss.; JAKOBS, *Strafrecht*, cit., p. 28 ss.

¹⁰¹ Cfr. AMELUNG, *Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft*, cit., p. 346 ss.; BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 6 ss.; LUHMANN, *Rechtssoziologie*, cit., p. 66 ss.; JAKOBS, *Strafrecht*, cit., p. 6 ss.; OTTO, *Personales Unrecht, Schuld und Strafe*, in ZStW, 1975, p. 539 ss.

¹⁰² Cfr. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, cit., p. 239 ss.; MOCCIA, *Dalla tutela di beni alla tutela di funzioni*, cit., p. 347.

¹⁰³ Cfr. MOCCIA, *op. ult. cit.*, p. 346.

che di politica criminale, deve esser vista quale mero strumento di stabilizzazione del sistema sociale, di orientamento dell'azione e di istituzionalizzazione delle aspettative dei consociati¹⁰⁴.

Le relative sanzioni penali, arricchite a dismisura di contenuti positivi di generalprevenzione e svuotate di ogni funzione specialprevenitiva e rieducativa¹⁰⁵, vanno pertanto, a loro volta, considerate quale espressione simbolica e contraddittoria rispetto ai corrispondenti fatti tipizzati¹⁰⁶.

7. — Prima di riassumere gli esiti dell'indagine svolta, dobbiamo rilevare che l'illecito finanziamento ai partiti, seppure ispirato nella sua genesi a schemi simbolico-emergenziali, è risultato funzionale a garantire, nell'ambito dell'inchiesta di Mani Pulite, una sorta di supplenza giudiziaria in settori affidati, tradizionalmente, alla cura del potere politico o della Pubblica Amministrazione¹⁰⁷.

All'equilibrata «intersezione dei campi d'intervento» che, in materia, avrebbe dovuto favorire un punto d'incontro fra politica, amministrazione e giustizia (in linea con la struttura stessa dell'ordinamento giuridico che chiama i tre poteri «ad occuparsi

¹⁰⁴ Sul punto vedi BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 15; LUHMANN, *Rechtsoziologie*, cit., p. 66 ss.; JAKOBS, *Strafrecht*, cit., p. 7; WELZEL, *Das deutsche Strafrecht*, Berlin-New York 1969, p. 2 ss.

¹⁰⁵ Invero, ciò risulta «funzionale alla stigmatizzazione del fenomeno e delle sue estensicazioni». Al riguardo vedi AMERLUNG, *Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft*, Frankfurt 1972, p. 346 ss.; BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 6 ss.; LUHMANN, *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, Opladen 1974; JAKOBS, *Strafrecht*, Berlin-New York 1991, p. 6 ss.

¹⁰⁶ BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 7; JAKOBS, *Strafrecht*, cit., p. 7.

¹⁰⁷ Entrata largamente nell'uso comune, oltre che nel linguaggio dei giuristi, la formula della «supplenza giudiziaria» intende descrivere (e/o valutare) una situazione nella quale il giudice (in genere, il giudice penale) interviene in campi primariamente affidati alla cura del potere politico o della Pubblica amministrazione. Sul punto PUURTUNO, *Supplenza giudiziaria e poteri dello stato*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 93 ss.; Id., *La giustizia penale alla prova del fuoco*, cit., p. 12 ss.

dei medesimi problemi attinenti alla civile convivenza»), si è così sostituita, nell'attuale momento storico, un'assoluta predominanza del potere giudiziario che ha esaltato il profilo penalistico-sanzionatorio della complessiva disciplina.

In questo contesto, non ci si è peraltro limitati ad attribuire allo strumento penale una (impropria) funzione sanzionatoria, ma, peggio, lo si è considerato come il mezzo «più idoneo a risolvere i principali problemi di una società in crisi»¹⁰⁸.

Facendo leva su una tale funzione promozionale, il potere giudiziario ha progressivamente assunto un ruolo «politico» che, foriero di ulteriori spinte autoritarie, si fa portavoce di una concezione panpenalistica che nega alle radici il principio di sussidiarietà¹⁰⁹.

La realizzazione di una tale opzione autoritaria è stata, nel campo d'incidenza dell'illecito finanziamento, facilitata dallo spostamento del nucleo disvalorativo dall'offesa del bene alla violazione del dovere.

Il prezzo che la complessiva normativa ha dovuto pagare ad una siffatta costruzione formalista è stata la sua lacunosità, di qui una tendenza alla moltiplicazione e alla proliferazione delle relative fattispecie, caratterizzate, per lo più da ridondanze casistiche ai limiti del paradossoso, emblematicamente rappresentate dalle condizioni di liceità presenti nella fattispecie di illecito finanziamento societario occulto¹¹⁰.

Ai delitti di illecito finanziamento pubblico e di occulto finanziamento societario, la legge 659/81 ha così aggiunto l'ibrida

¹⁰⁸ Vedi MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 11 ss.

¹⁰⁹ Da ciò deriva, nel solco della tradizione dell'emergenza e delle leggi speciali, un progressivo «logoramento» dei vincoli costituzionali che, conducendo lo strumento penale a snarrare la propria funzione e la propria stessa identità, tende a funzionalizzare le tecniche di tutela agli speciali obiettivi che esse, di volta in volta, perseguono. Così BRICOLA, *Carattere sussidiario del diritto penale e oggetto di tutela*, in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, cit., p. 191. Sul punto vedi pure ALBRECHT, *Erosionen des rechtsstaatlichen Strafrechts*, cit., p. 163 ss.; HASSEMER, *Kennzeichen und Krisen des modernen Strafrechts*, cit., p. 378 ss.

¹¹⁰ BRICOLA, *Carattere sussidiario del diritto penale e oggetto di tutela*, in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, cit., p. 191 ss.

figura di omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera di finanziamenti esteri o erogati dal singolo cittadino. Tutta la disciplina è stata poi integrata, ampliata, modificata dalle leggi 22/82 e 515/93.

Come può rilevarsi, si tratta di un circolo vizioso, di una spirale perversa: quanto più si è penalizzato, tanto più si è dovuto penalizzare, salvo poi a ripensarci e a depenalizzare, come nel caso dell'art. 4 della legge 659/81, o a tentare di depenalizzare laddove, con l'esplosione di Tangentopoli, la norma simbolica diviene effettiva.

La dilatazione della struttura e della funzione della fattispecie penale consente, inoltre, che quest'ultima, spogliata della sua caratteristica frammentarietà ed asserita ad una visione «omnicomprensiva» della tutela, sia impropriamente condotta ad affrontare temi che riflettono carenze in discipline rispetto alle quali il diritto penale rappresenta un *posterioris*¹¹¹.

Ciò determina, peraltro, una sempre più problematica interferenza fra la normativa repressiva e la disciplina preventiva già strutturata dal diritto privato o dal diritto amministrativo.

Ecco che l'illecto finanziamento, incuneandosi nel campo d'intervento proprio dei procedimenti amministrativi di controllo della p.a., della normativa civilistica in tema di trasparenza societaria, dei regolamenti della Camera, genera una serie di problemi di coordinamento interdisciplinare.

Il ricorso allo strumento penale per reprimere il fenomeno della corruzione politica deve dunque essere interpretato, oltre che come l'inquietante effetto della crisi in cui versa l'attuale partitocrazia, come il frutto dell'incapacità, o forse della mancanza di volontà politica di regolare la complessiva materia.

Rispetto ad una produzione normativa ispirata alla caoticità e all'ipertrofia penalistica, l'esperienza di Tangentopoli reca, d'altra parte, due insegnamenti di fondamentale importanza.

Il primo è che, attraverso una penalizzazione indiscriminata,

non possa esser costruito un efficace piano di tutela dei variegati interessi (politici, economici ed amministrativi) sul tappeto. Il secondo è che, in mancanza di una adeguata disciplina in grado di assicurare le condizioni di efficienza e di moralità politico-amministrativa, «qualsiasi modello di legge penale sia destinato miseramente a fallire»¹¹².

In tal senso, è chiaro che il ritorno ad una ordinata vita della *polis* non possa seguirne a percorrere il sentiero sussidiario del diritto penale, ma debba, necessariamente, incanalarsi sulla strada di riforme politico-istituzionali di ben più ampio respiro¹¹³.

La costruzione di una, seppure pregevole, normativa penale di chiusura non potrà, infatti, mai autonomamente garantire la fine della corruzione politica, la trasparenza dei flussi finanziari dei vari schieramenti, né tantomeno la tutela del pluralismo e della democrazia del sistema partitico.

L'evidenza di una tale considerazione, lungi dall'indurre a proseguire sulla strada della rimozione penalistica dell'effetto, dovrebbe portare a riflettere sull'opportunità d'agire sul terreno delle cause e, dunque, della prevenzione¹¹⁴.

Ciò significa capacità politica di porre mano a riforme in settori a valle del diritto penale, quali quelli del finanziamento della politica, della regolamentazione giuridica del partito politico, della trasparenza dei suoi rapporti patrimoniali e contabili, della limitazione della spesa degli organismi politici, della distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa nell'ambito della pubblica amministrazione, della disciplina delle nomine politiche degli enti pubblici, dell'attività di pressione (*lobbying*) e dei conflitti d'interessi dei parlamentari.

¹¹² Così PUTRANÒ, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, cit., p. 44 ss.

¹¹³ Vedi sul punto PUTRANÒ, *La giustizia penale alla prova del fuoco*, cit., p. 8 ss.; PADOVANI, *Il problema Tangentopoli tra normalità ed emergenza nella normalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, p. 461 ss.

¹¹⁴ Cfr. PUTRANÒ, *La giustizia penale alla prova del fuoco*, cit., p. 8. Sul punto vedi pure

¹¹¹ Cfr. MOCCIA, *op. cit.*, pp. 10, 11 e 12.

8. — Imprescindibile punto di partenza per la regolamentazione dei settori individuati è la creazione di un vero e proprio diritto dei partiti, una disciplina pubblicistica di fonte normativa che regolando l'attività degli organismi politici possa effettivamente garantire la trasparenza e la controllabilità dei relativi flussi finanziari¹¹⁵.

Ciò dal momento che le disposizioni vigenti non hanno ancora risolto le contraddizioni tra la funzione pubblica dei partiti, che a suo tempo motivò il finanziamento statale, ed il carattere sostanzialmente privatistico della struttura degli stessi, né hanno attribuito ai partiti quel riconoscimento giuridico che renderebbe concretamente possibile un controllo contabile e, dunque, una trasparenza dei loro flussi finanziari.

Una tale lacuna legislativa, unita agli esiti del recente referendum abrogativo del finanziamento pubblico, dovrebbe far ritenere del tutto incongrua la predisposizione di una nuova forma di contribuzione pubblica alla politica.

Va, d'altra parte, ricordato che il ruolo del partito politico, come strumento di partecipazione del cittadino alla determinazione della politica nazionale, non può prescindere dal costo delle attività che vi sono connesse, alcune delle quali tipiche della promozione (diffusione dei programmi e dei metodi politici) e della raccolta del consenso.

In una tale ottica, il finanziamento pubblico dei partiti, oltre a rappresentare il primo deterrente alle illecite contribuzioni, risulta indispensabile mezzo di sussistenza del sistema partitico.

La legge 2 gennaio 1997, n. 2, ispirata al meccanismo del 4 per mille, ha del resto già ripristinato la contribuzione pubblica alla politica consentendo in un anno, attraverso il sistema dell'«anticipazione soggetta a conguaglio», l'erogazione ai partiti di circa 160 miliardi.

¹¹⁵ In questo senso si esprime la proposta di legge n. 193, d'iniziativa dei deputati Spini, Carli, Gatto, Giacco, Olivo, Pittella, presentata alla Camera dei deputati il 9 maggio 1996. In *Lavori preparatori della legge 2 gennaio 1997 n. 2, Camera dei deputati*, XIII legislatura, Disegni e proposte di legge n. 78/1, p. 101 ss.

La presenza di una tale normativa rende necessario procedere, in attuazione del disposto dell'art. 49 della Costituzione, al riconoscimento giuridico dei partiti o comunque, sull'esempio del modello tedesco, all'attribuzione dei compiti di gestione dei cespiti patrimoniali dei movimenti politici ad apposite fondazioni dotate di personalità giuridica di diritto privato¹¹⁶.

L'attribuzione di una personalità giuridica (anche mediata) risulta, infatti, condizione indispensabile per subordinare i partiti all'obbligo di statuti chiari, bilanci trasparenti (redatti ex art. 2423 ss. c.c.) e verificabili da controllori esterni, scritture contabili parificate a quelle delle società commerciali (ex art. 2214 ss. c.c.)¹¹⁷: ciò significherebbe sottrarre i bilanci dei partiti all'inefficienza ed alla parzialità di un controllo prettamente politico, sottoponendoli agli obblighi ineludibili previsti per le società commerciali.

Altra questione da affrontare è quella dei costi del sistema partitico; al riguardo, si deve premettere che le spese dei partiti devono essere contenute «nei limiti della funzione propria dell'associazione politica e le finalità politiche non devono essere perseguite con strutture ingiustificatamente dilatate»¹¹⁸.

Abbiamo, infatti, visto che la «burocratizzazione» dell'organismo partitico è all'origine del meccanismo perverso di intrecci tra politica e danaro che, alterando la funzione delle organizza-

¹¹⁶ Prevede la costituzione di apposite fondazioni collegate ai partiti la proposta di legge n. 193 (d'iniziativa dei deputati Spini, Carli, Gatto, Giacco, Olivo, Pittella), e quella n. 419 (d'iniziativa dei deputati Brugger, Zeller, Widmann). In *Lavori preparatori della legge 2 gennaio 1997 n. 2, Camera dei deputati*, XIII legislatura, Disegni e proposte di legge n. 78/1, pp. 101 ss., p. 113 ss.

¹¹⁷ Questi gli obiettivi della proposta di legge n. 127, d'iniziativa dei deputati De Benedetti, Paissan, Scalia, Boato ed altri. In *Lavori preparatori della legge 2 gennaio 1997 n. 2, Camera dei deputati*, XIII legislatura, Disegni e proposte di legge n. 78/1, p. 93 ss.

¹¹⁸ È quanto viene, opportunamente, riportato nella proposta di legge n. 398, d'iniziativa del senatore Preioni. In *Lavori preparatori della legge 2 gennaio 1997 n. 2, Camera dei deputati*, XIII legislatura, Disegni e proposte di legge n. 78/1, p. 31 ss.

zioni politiche, ha causato la degenerazione dei rapporti intercorrenti tra partiti, cittadini ed istituzioni pubbliche.

In tal senso, è necessario l'allargamento, a tutti i costi dell'attività partitica, dell'applicabilità del principio di limitazione delle spese politiche, introdotto nell'ordinamento italiano con la legge 515/93 in relazione alle sole spese elettorali sostenibili dai partiti ed all'ammontare dei finanziamenti che i candidati possono ricevere da un'unica fonte.

Invero, fissando un tetto annuale di spesa per unità di azione politica (candidato e partito) e di donazione per ogni finanziatore si porrebbero dei criteri quantitativi oggettivi ed invalidabili che conterrebbero l'illecito finanziamento; è chiaro, di contro, che se non vengono posti alla politica limiti di spesa, aumenterà la tendenza a ricorrere a metodi illegali per finanziarsi.

Ulteriore criterio di prevenzione dell'illegale finanziamento, ed in particolare dell'illecito finanziamento pubblico, è rappresentato da una più accentuata distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa nell'ambito della pubblica amministrazione.

Risultano, invero, tuttora non regolamentate le ipotesi d'incompatibilità tra cariche politiche e posti amministrativi; una tale lacuna normativa, consentendo ai pubblici funzionari il libero accesso a cariche elettive, rende frequente la commistione fra ruoli politici (o d'indirizzo) e compiti gestionali.

Una completa attuazione dell'art. 98, 2° comma, della Costituzione imporrebbe, al contrario, di prevedere una serie di limitazioni in materia, allo scopo di tenere distinta la politica dall'amministrazione.

Le nuove norme «in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche», completando il processo riformatore avviato col d.l. 1993 n. 29, dovrebbero peraltro favorire una distinzione più netta tra sfere di competenza dei Ministeri e della Dirigenza generale dello Stato, garantendo una riorganizzazione di quest'ultima funzionale ad un suo distacco dal potere politico.

In tale ottica gli incarichi di direzione non dovrebbero esse-

re conferiti in via permanente ma a tempo determinato ed inoltre, al fine di risultare sganciati da ogni scadenza politica, non coincidere con la durata della legislatura.

Va, peraltro, segnalato che manca una aggiornata disciplina dell'incompatibilità e del conflitto d'interessi dei membri dell'esecutivo e dei vertici dell'apparato amministrativo (regola la materia l'ormai vetusta legge 13 febbraio 1953, n. 60) mentre risulta del tutto inadeguata la disciplina dell'ineleggibilità parlamentare.

L'analisi del fenomeno dell'illecito finanziamento alla politica ha, d'altra parte, evidenziato la centralità del ruolo svolto da mediatori, faccendieri e gruppi occulti di pressione volti ad organizzare e facilitare gli accordi e lo scambio di favori politico-affaristici.

Sotto tale profilo, deve sottolinearsi che in Italia risulta del tutto assente una normativa che regoli l'attività dei gruppi di pressione, normativa che trarrebbe piena legittimazione dal 1° comma dell'art. 98 della Costituzione dal momento che la limitazione dei contatti lobbistici, impedendo la strumentalizzazione dell'ufficio pubblico ad influenze esterne, comporterebbe una sostanziale depurazione delle commissioni politico-amministrative.

La sintetica elencazione dei problemi che ruotano intorno al finanziamento della politica rende chiaro che senza una coordinata azione interordinamentale, ed in particolare un'opera di concretizzazione amministrativistica dei modelli di organizzazione e di controllo delle attività inerenti, appare del tutto irrealistico ipotizzare un'efficace tutela penalistica degli interessi diffusi in gioco¹¹⁹.

¹¹⁹ «Non è infatti consentita la tutela di condotte o principi «freischwebend» (letteralmente: sospesi in aria), con la cui offesa il bene giuridico non ha alcuna relazione. In questi casi la espansione del diritto penale nel concetto di pertinenza non è sicura, conducendo, attraverso una protratta criminalizzazione preventiva ad una tutela di un bene giuridico impalpabile». Così ROXIN, *Strafrecht, Staat zum sozialen Interventionsstaat*, cit., 182 ss.; HERZOG, *Gesellschaftliche Unschwebheit und strafrechtliche Dasensvorsorge*, cit., p. 70 ss.; DONINI, *Teoria del reato. Una introduzione*, cit., p. 126 ss.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Mafia e criminalità organizzata*, a cura di Corso, Isclera, Stortioli, Torino, 1995.
- ALAGNA, *Finanziamento dei partiti politici e contratti bancari*, in *Giur. it.*, 1980, IV, c. 377.
- voce *Partiti politici (finanziamento dei)*, in *Noavis. dig. it.*, Appendice, V, Torino, 1984, p. 747 ss.
- ALBRECHT, *Das Strafrecht auf dem Weg vom liberalen Rechtsstaat zum sozialen Interventionsstaat*, in *KritV*, 1988.
- *Erosionen des rechtsstaatlichen Strafrechts*, in *KritV*, 1993, p. 163.
- ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Milano, 1965.
- *Corte costituzionale e pubblica amministrazione*, in *BARILE-CHELLI-Grassi, Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982.
- voce *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993.
- AMATO, *Sulla distinzione fra corruzione e concussione*, in *Arch. pen.*, 1967, I, p. 445.
- AMELUNG, *Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft*, Berlin, 1972.
- *Strafrechtswissenschaft und Strafgesetzgebung*, in *ZStw*, 1980, Bd. 92.
- ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1982.
- ANTOLISEI, *Sul concorso apparente di norme*, in *Scritti di diritto penale*, 1955, p. 248 ss.
- *Manuale di diritto penale. Leggi complementari. I reati fallimentari e societari*, 1959.
- ANGIONI, *Contenuti e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983.
- *Beni costituzionali e criteri orientativi sull'area dell'illecito penale*, in *AA. VV.*, *Bene giurico e riforma della parte speciale*, a cura di Stile, Napoli, 1985, p. 57 ss.
- *Il principio di offensività*, in *AA. VV.*, *Prospettive di riforma del codice penale e valori costituzionali*, Milano, 1996, p. 113 ss.
- ARANGIO-RUIZ G., *Associazione (diritto di)*, in *Enc. giur. it.*, I, 1895.

- AZZALI, *Caratteri e problemi del delitto di false comunicazioni sociali*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1991, p. 365 ss.
- BACHELET, *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione*, in *Scritti in onore di G. Moratti, Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, vol. II, 1978, p. 14.
- BALICE, *I reati di illecito finanziamento ai partiti. Dependalizzazione, referendum abrogativo e nuova disciplina delle campagne elettorali*, in *Riv. pen. ec.*, 1994, p. 362 ss.
- BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione, una nuova fondazione della pena all'interno della teoria sistemica*, in *Dei delitti e delle pene*, I, 1984.
- *Funzioni strumentali e funzioni simboliche del diritto penale. Lineamenti di una teoria del bene giuridico*, in *Studi in memoria di G. Tarello*, vol. II, Milano, 1990.
- BARILE, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Scritti in onore di Calamandrei*, 1958, vol. IV, p. 25 ss.
- *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1994.
- BARTON, *Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB)*, in *NJW*, 1994, p. 1098 ss.
- BARTULLI, *Te studi sul falso in bilancio*, Milano, 1980.
- BATTAGLIA, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Nord e Sud*, febbraio 1964, p. 68 ss.
- BECK, *Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt, 1986, p. 15 ss.
- BELLIGNI, *Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi*, in *Theoria politica*, 1987.
- BETTOL, *Sul reato proprio*, in *Scritti Giuridici*, Tomo I, Padova, 1966, p. 420 ss.
- BETTOL-PEPPELLO MANTOVANI, *Diritto Penale*, Padova, 1986.
- BINDING, *Lehrbuch des germanen deutsches Strafrechts*, I, Leipzig, 1902.
- BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Pol.*, 1950.
- BLUNTSCHLI, *Politischen Parteien*, in *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre*, a cura di Ziebur, Darmstadt, 1969.
- BOBBIO, voce *Pluralismo*, in *Dizionario della Politica*, Torino, 1976, p. 715 ss.
- BOCCA, *Il sottosopra*, Mondadori, Milano, 1994.
- BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione e principi costituzionali*, in *Studi in onore di S. Passarelli*, vol. VI, 1972, p. 134.
- *Teoria generale del reato*, in *Noviss. dig. it.*, XIX, Torino, 1974, p. 6 ss.
- *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito del-*

- la legge 22 maggio 1975 n. 152), in *Quest. crim.*, 1975, ora ristampato in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, Bologna, 1997.
- *Carattere sussidiario del diritto penale e oggetto di tutela*, in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, cit., p. 191 ss.
- *Tecniche di tutela penale e tecniche alternative di tutela*, a cura di De Acquis e Palombartini, Padova, 1984.
- *Rapporti tra dominanza e politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, p. 3 ss.
- CANTONE, *Formazione di riserve occulte da parte dell'impresa destinata all'illecito finanziamento dei partiti politici. Profili di rilevanza penale*, in *Cass. pen.*, 1997, p. 278 ss.
- CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974.
- CARMONA, *La repressione penale dei fatti "ambientali": spunti della cultura giudiziaria d'oggi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994.
- CARULLI, *Amministrazione della giustizia e potere politico*, in *Giust. pen.*, 1979, III, p. 621 ss.
- CASTALDO, *L'imputazione oggettiva del delitto colposo d'evento*, Napoli, 1989.
- CASTELLANA, *Profili di soggettività penale degli interventi pubblici nell'economia*, Padova.
- CATALDI, *Aspetti del concetto di amministrazione pubblica nelle prospettive dei nuovi studi*, in *Scritti in memoria di A. Giuffrè*, vol. III, 1967, p. 242 ss.
- CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973.
- CHELLI, *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanza ai partiti*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, p. 137 ss.
- CLAVERO, voce *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Enc. giur. it.*, XIV, Roma, 1989.
- CICALA, *Teoria del fatto illecito penale collettivo*, Roma, 1942.
- COLOMBO, *Il bilancio di esercizio delle società per azioni*, Milano, 1965.
- *In tema di falso in bilancio e di nullità della relativa deliberazione assembleare*, in *Giur. it.*, 1967, c. 940.
- COMITATO DI STUDIO SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati del 23 ottobre 1996*.
- CONTENTO, *Introduzione allo studio delle circostanze del reato*, Napoli, 1963.
- *Il concorso di persone nei reati associativi e plurisoggettivi*, Roma, 1983, p. 13 ss.
- *La concussione*, in *AA.VV.*, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, a cura di Padovani, Torino, 1996.

- CONTI, *Operatori di banca e responsabilità per i delitti contro la pubblica amministrazione*, in *La responsabilità penale degli operatori bancari*, a cura di M. Romano, Bologna, p. 183 ss.
- *Concorso apparente di norme*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, vol. II, 1958, p. 1007 ss.
- *Diritto penale commerciale*, 1965, I, p. 230.
- *Diritto penale commerciale*, I, *Reati ed illeciti depenalizzati in materia di società*, Torino, 1980, p. 224 ss.
- *Manuale di diritto penale*, parte generale, Milano, 1989.
- CRESPER, *Reato plurisoggettivo e amministrazione pluripersonale della società per azioni*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1957, p. 518 ss.
- *Il peculato per distrazione nella "giurisprudenza" del Senato della Repubblica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1973, p. 418 ss.
- *Diritto penale giurisprudenziale: l'attività bancaria come pubblico servizio*, in *Banche e banchieri*, 1982, p. 130 ss.
- *La comunicazione sociale con unico destinatario*, in *Studi in memoria di P. Napolone*, II, Milano, 1991, p. 497 ss.
- CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione Italiana*, in *Amm. civ.*, 1958.
- *I partiti nella Costituzione Italiana*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969.
- CUOMO, *I partiti nella Costituzione italiana*, Napoli, 1964.
- DAHNI, *Deutsches Recht*, Stuttgart-Köln, 1951.
- DALIA-FERRAIOLI, *La modifica dell'abuso di ufficio e le nuove norme sul diritto di difesa*, Milano, 1997.
- D'AMATO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nel sistema democratico italiano*, in *Rass. it. soc.*, luglio-settembre 1965, p. 75 ss.
- DAUM, *Il finanziamento dei partiti politici. Analisi comparata*, in *Il politico*, 1969, 3, p. 492 ss.
- DE FRANCESCO G., *In tema di rapporti tra politica criminale e dommatica: sviluppi e prospettive nella dottrina del reato*, in *Arch. pen.*, 1975, I, p. 27 ss.
- DE FRANCESCO G. A., *Lex specialis: specialità ed interferenza nel concorso di norme penali*, Milano, 1980.
- voce *Concorso apparente di norme*, in *Dig. disc. pen.*, vol. II, Torino, 1988, p. 420.
- *Appropriazione indebita*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di Crespi, Stella, Zucчала, Padova, 1992, p. 1519 ss.
- DELITALA, *Concorso di norme e concorso di reati*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1934, p. 110 ss.

- *Il fatto nella Teoria generale del reato*, Padova, 1930, in *Diritto penale. Raccolta degli scritti*, vol. I, Milano, 1976, p. 386 ss.
- DE MASTICO, *Sul valore della iniziativa nella differenza fra corruzione e concussione*, in *Arch. pen.*, 1948, II, p. 204.
- DINGELDEY, *Strafrechtliche Konsequenzen einer etwaigen Nichtigkeitserklärung des Parteienfinanzierungsgesetzes durch das BVerG*, in *NSfZ*, 1985, p. 33 ss.
- DI RAIMO, *Unicità del bene giuridico e dolo di frode nel reato di false comunicazioni sociali*, in *Cass. pen.*, 1992, p. 446 ss.
- DOLCINI, GIARDA, MUCCIARELLI, PALIERO, RIVA GRUGNOLA, *Commentario alle modifiche del sistema penale*, Milano, 1982.
- DÜBBER, *Parteienfinanzierung in Deutschland*, Köln-Opplanden, 1962.
- DONINI, *Teoria del reato. Una introduzione*, Padova, 1996.
- DOUVERGER, *I partiti politici*, trad. it., Milano, 1970.
- ELIA, *Introduzione a I progetti di legge sull'ordinamento e il finanziamento dei partiti nella Repubblica federale tedesca* (Senato della Repubblica), Roma, 1965.
- ESCHENBURG, *Probleme der modernen Parteienfinanzierung*, Tübingen, 1961.
- ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, Saggi, Padova, 1954.
- FERRAIOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1989.
- FERRARI, *Concorso di leggi e concorso di reati nel codice penale*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1933, p. 540.
- FERRI, *Diritto Commerciale*, Torino, 1989.
- FIANDACA, *Il "bene giuridico" come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 42 ss.
- *La tipizzazione del pericolo*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984, p. 461.
- *La tipizzazione del pericolo*, in *AA.VV., Beni e tecniche della tutela penale*, cit., p. 61.
- FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, parte speciale, I, Bologna, 1988.
- *Diritto penale*, parte speciale, Bologna, 1991.
- *Diritto penale*, parte generale, Bologna, 1993.
- *Perdita di legittimazione del diritto penale?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 28 ss.
- FIORE, *Funzionalità e correttezza della pubblica amministrazione - controllo penale e alternative*, Atti del Convegno di Studi, in *Giust. e Cost.*, 1977, p. 166 ss.
- *Diritto penale*, parte generale, II, Torino, 1995.

- Il principio di offensività, in AA.VV., *Prospettive di riforma del codice penale e valori costituzionali*, Milano, 1996, p. 65 ss.
- FORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, in AA.VV., *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, a cura di Salle, Napoli, 1985, p. 193 ss.
- voce *Reato in generale*, in *Enc. dir.*, 1987, p. 793 ss.
- *Sul finanziamento occulto dei partiti politici - profili di illegittimità costituzionale*, in *Riv. tr. dir. pen. ec.*, 1995.
- FISICHELLA, *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, 1972.
- FLOCK, *Responsabilità penali dell'imprenditore indagato per tangenti, nell'ottica dei reati societari e fallimentari*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, p. 1449 ss.
- FOFFANI, in *Commentario al codice civile diretto da Cendon, sub art. 2621*, Utet, Torino, 1991.
- FORSTHOFF-LOEWENSTEIN, *Die politischen Parteien im Verfassungsrecht*, Tübingen, 1950.
- FORTI, *L'insostenibile pesantezza della "tangente ambientale"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, p. 476 ss.
- FORTUNATO, *Il recepimento della IV direttiva CEE nell'ordinamento italiano*, in *Riv. soc.*, 1992, p. 889 ss.
- FOUCAULT, *Svegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, 1976.
- FREUDENTHAL, *Die notwendige Teilnahme am Verbrechen*, Breslau, 1901.
- FRITZSCHE, *Risikobereitigung und Bewältigung in unserer Gesellschaft*, Köln, 1986.
- *Vorsatz und Risiko*, Köln, 1983.
- FROSALI, *Concorso di norme e concorso di reato*, Milano, 1971.
- GALATERIA, *Crisi del diritto e Pubblica Amministrazione*, in *Studi in memoria di Zanobini*, I, 1965, p. 461 ss.
- GALGANO, *Informazione societaria e programmazione economica*, in AA.VV., *L'informazione societaria*, II, Milano 1982, p. 863.
- GALLAS, *Zum gegenwärtigen Stand der Lehre vom Verbrechen*, in *ZStW*, Bd. 67, 1955, p. 1 ss.
- GALLI, *Sul finanziamento statale ai partiti*, in *Crit. soc.*, 1968, n. 1, p. 9 ss.
- GALLO E., *Forma dei reati e funzione del danno in talune norme penali societarie*, in *Inv. pen.*, 1971, p. 391.
- GALLO M., *Sulla distinzione fra figura autonoma e figura circostanziata*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1949, p. 560 ss.
- *Il concetto unitario di colpevolezza*, 1951.
- *Lineamenti di una teoria sul concorso di persone nel reato*, Milano, 1957.

- GALLONI, voce *Partiti politici (fondamenti giuridici)*, in *Enc. it.*, Appendice 1961-1978, IV, p. 745 ss.
- GERDTS, *Zur Lehre von der Konkurrenz in Strafrecht*, Hamburg, 1961, p. 152 ss.
- GIANNINI, *Finanziamento pubblico ai partiti politici e destinazione dei fondi*, in *Gur. it.*, 1984, 12, c. 357 ss.
- GREWE, *Zum Begriff der politischen Partei*, in *Festsache für E. Kaufmann*, Stuttgart-Köln, 1950.
- GRSPIGNI, *Diritto penale italiano*, II, Milano, 1952.
- *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Roma, 1953.
- GROSSO, voce *Corruzione*, in *Dig. pen.*, III, 1988, p. 155 ss.
- *I nuovi delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, in *Cass. pen.*, 1991, p. 1300 ss.
- *La corruzione*, in AA.VV., *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, a cura di Padovani, Torino, 1996, p. 182 ss.
- GIULIANI, *Violazioni e sanzioni delle leggi tributarie*, Milano, 1986.
- GUARINO, *Sulla utilizzazione di modelli differenziati nell'organizzazione pubblica*, in *Scritti di dir. pubbl. dell'economia*, Milano, 1970, p. 11 ss.
- GUERRINI, *La tutela penale del diritto di informazione sindacale*, in *Riv. giur. lav.*, 1983, IV, p. 655.
- HAFERKAMP-LAUTMANN, *Zur Genese kriminalisierenden Normen*, in *KrimJ*, 1975, p. 245 ss.
- HASSENER, *Theorie und Soziologie des Verbrechens*, Francoforte, 1973.
- *Strafrechtsdogmatik und Kriminalpolitik*, Reinbek, 1974.
- *Il bene giuridico nel rapporto di tensione tra costituzione e diritto naturale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984, p. 110 ss.
- *Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz*, in *NStr*, 1989.
- *Kenntzeichen und Krisen des modernen Strafrecht*, in *ZRP*, 1992.
- HENKE, *Das recht der Politischen Parteien*, Göttingen, 1972.
- HERZOG, *Gesellschaftliche Unsicherheit und strafrechtliche Daseinsvorsorge*, Heidelberg, 1991, p. 109 ss.
- HONIG, *Straflose Vor- und Nachtat*, Leipzig, 1927.
- IACOVELLO, *Un delitto-simbolo: il finanziamento illecito ai partiti politici*, in *Cass. pen.*, 1995.
- *La responsabilità degli amministratori nella formazione dei fondi occulti*, in *Cass. pen.*, 1995, p. 3561 ss.
- JAKOBS, *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung*, in *ZStW*, Bd. 97, 1985, p. 751 ss.
- JESCHECK, *Lehrbuch des Strafrechts*, All Teil, Berlin, 1988.

- KAUFMANN, *Subsidiaritätsprinzip und Strafrecht*, in Henkel Festschrift, 1974, p. 89 ss.
- KHETTM, *Les partis politiques et le droit positif français*, Paris, 1964.
- KOELLREUTER, *Die politischen Parteien im modernen Staate*, Breslau, 1926.
- KRAZSCH, *Verhaltenssteuerung und Organisation im Strafrecht. Ansätze zur Reform des strafrechtlichen Unrechtsbegriffs und der Regeln der Gesetzesanwendung*, Berlin, 1985.
- LAMPE, *Rechtsgut, kulturel Wert und individuelles Bedürfnis*, in Festschrift für H. Wezel, Berlin-New York, 1974, p. 162 ss.
- LANDOLFI, *Apparati e finanziamenti dei partiti*, in *Tempo presente*, 1960, 2-3, p. 181 ss.
- LANGER, *Das Sonderverbrechen*, Berlin-München, 1972.
- LAVAGLIATA, *I principi del concorso di persone nel reato*, Napoli, 1964.
- LATTANZI, *Sanzioni penali e sanzioni amministrative: criteri di scelta e canoni modali in una circolare della Presidenza del Consiglio*, in *Foro it.*, 1985, V, c. 251.
- LEIBHOLZ, *Freiheitliche demokratische Grundordnung und das Bonner Grundgesetz*, in *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe, 1958.
- *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, Karlsruhe, 1958.
- LEVI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in *Trattato di dir. pen.*, diretto da Florian, 1953, p. 264 ss.
- LISZT, *La teoria dello scopo nel diritto penale*, trad. it., Milano, 1962.
- LOMBARDI, *Fra diritti e risorse: l'area della corruzione. Considerazioni preliminari*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, I, 1990.
- LOZZI, *Profili di una indagine sui rapporti fra "ne bis in idem" e concorso formale di reati*, Milano, 1974.
- *L'ambito di operatività del divieto di finanziamenti ai partiti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985.
- LUHMANN, *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, Opladen, 1974.
- MAINWALD, *Zum fragmentarischen Charakter des Strafrechts*, in *Fest. Maurach*, Kallstrube, 1972, p. 9 ss.
- MAJANI, *In tema di reato proprio*, Milano, 1965.
- MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, Bologna, 1966.
- *Il principio di offensività del reato nella Costituzione*, in *Scritti Mortati*, IV, Milano, 1977, p. 477.

- *Sul diritto penale dell'informazione societaria e dell'impresa*, in *Ind. pen.*, 1987, p. 14 ss.
- *Diritto penale*, parte generale, Padova, 1994.
- *Il principio di offensività nello schema di delega legislativa per un nuovo codice penale*, in AA.VV., *Prospettive di riforma del codice penale e valori costituzionali*, Milano, 1996, p. 91 ss.
- MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958.
- *Il tiranno senza volto*, Milano, 1963.
- MARINI, voce *Circostanze del reato*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, Torino, 1980, p. 1254 ss.
- *Concussione*, in *Enc. giur.*, VII, Roma, 1988.
- MARINUCCI, voce *Distrazione*, in *Enc. dir.*, XIII, 1964, p. 309 ss.
- *Il reato come azione*, Milano, 1970.
- *Politica criminale riforma del diritto penale*, in *Ius*, 1974, p. 464 ss.
- *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, a cura di Sile, Napoli, 1985, p. 360 ss.
- *Profili di una riforma del diritto penale*, in AA.VV., *Beni e tecniche della tutela penale*, Milano, 1987.
- *Gestione d'impresa e pubblica amministrazione: nuovi e vecchi profili penalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, p. 425 ss.
- MASTELLONE, *L'origine storica del partito europeo*, in *Ann. fac. sc. pol.*, II, Perugia, 1968.
- MAURACH, *Deutsches Strafrecht*, All. Teil., Karlsruhe, 1971.
- MAZZACUVA, *Il disvalore d'evento nell'illecito penale. L'illecito commissivo doloso e colposo*, Milano, 1983.
- *False comunicazioni sociali e bene giuridico protetto*, in *Foro it.*, 1984, II, c. 304 ss.
- *La tutela penale dell'informazione societaria*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, diretta da Briccola-Zagrebelsky, Torino, 1990, p. 61 ss.
- *Evento (voce)*, in *Dig. disc. pen.*, 1990, p. 445 ss.
- *Il falso in bilancio*, Padova, 1996.
- MAZZARELLI, *Contributi e finanziamenti occulti ai partiti. Limiti del divieto*, in *Tem. romana*, 1981, p. 1 ss.
- MAZZEI, *Sul finanziamento statale ai partiti*, in *Studi sulla Costituzione*, II, Milano, 1958.
- MILITELLO, *Aspetti penalistici dell'abusiva gestione nei gruppi societari: tra appropriazione indebita ed infedeltà patrimoniale*, in *Foro it.*, 1989, II, p. 421.
- *Gli abusi del patrimonio di società controllata e la relazione tra appropriazione e distrazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, p. 286 ss.

- MINGHETTI, *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, 1881.
- MOCCIA, *Politica criminale riforma del sistema penale*, Napoli, 1984.
- *Sui principi normativi di riferimento per un sistema penale teologico-mente orientato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, p. 1006 ss.
- *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teologica*, Napoli, 1992.
- *Dalla tutela dei beni alla tutela di funzioni: tra illusioni postmoderne e riflessi liberali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995.
- *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1995.
- MONACO, *Prospettive dell'idea dello scopo nella teoria della pena*, Napoli, 1984.
- MONTANARA, voce *Reato plurisoggettivo*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, 1987, p. 868 ss.
- MORO, *Sul fondamento della responsabilità giuridica dell'estraneo che partecipi ai reati propri*, in *Giur. it.*, 1948, p. 26 ss.
- *Unità e pluralità di reati*, Padova, 1951.
- MUSCO, *Bilanci "anormali" e false comunicazioni sociali: identificazione in-utabile?*, in *Giur. comm.*, 1981, II, p. 514 ss.
- *Consenso e legislazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993.
- NAPOLIONI, *Valutazioni di bilancio e false comunicazioni sociali: lineamenti di un'indagine dopo l'attuazione della IV direttiva CEE*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 42 ss.
- NAPPI, *Nessuna depenalizzazione del finanziamento illecito dei partiti*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 247 ss.
- NEGRI, *Alcune riflessioni sullo "Stato dei partiti"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, p. 115 ss.
- NEPPI MODONA, *Inscindibilità del reato complesso e ne bis in idem sostanziale*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1966.
- *Tennisismo e scelte politiche nella riforma del codice penale*, in *Dem. e dir.*, 1977, p. 682 ss.
- *Tangentopoli e Mani pulite: dopo le indagini, i processi*, in *Stato dell'Italia*, a cura di Ginsborg, Milano, 1994.
- NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica amministrazione*, Milano, 1966.
- NOLL, *Strafrechtswissenschaft und Gesetzgebung*, in *ZStW*, 1980, p. 366.
- *Symbolische Gesetzgebung*, in *ZSchwR*, 1981.
- NUVOLONE, *I fini e i mezzi nella scienza del diritto penale*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1948, I, p. 38 ss.

- *Il diritto penale del fallimento e delle altre procedure concorsuali*, Milano, 1955.
- *Il bilancio delle società di fronte alla legge penale*, in *Studi in onore di P. Onida*, Milano, 1981, p. 648 ss.
- *L'opzione penale*, in *Ind. pen.*, 1985, p. 245 ss.
- OPPO, *Finanziamento dei partiti e diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1974, II, p. 574 ss.
- OTTO, *Personales Unrecht, Schuld und Strafe*, in *ZStW*, 1975, p. 539 ss.
- PADOVANI, *La distribuzione di sanzioni penali e sanzioni amministrative secondo l'esperienza italiana*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 952 ss.
- *La problematica del bene giuridico e la scelta delle sanzioni*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984, p. 114 ss.
- *voce Circostranze del reato*, in *Dig. disc. pen.*, II, Torino, 1988, p. 188 ss.
- *Tutela di beni e tutela di funzioni nella scelta fra delitto, contravvenzione e illecito amministrativo*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 670 ss.
- *Il nuovo codice di procedura penale e la riforma del codice penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1989, p. 921.
- PAGLIARO, voce *Concorso di norme*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961.
- *Relazioni logiche ed apprezzamenti di valore nel concorso di norme penali*, in *Ind. pen.*, 1976, p. 224 ss.
- *voce Appropriazione indebita*, in *Dig. disc. pen.*, I, Torino, 1987, p. 226.
- *Commento all'art. 1 l. 86/90*, in *Legisl. pen.*, 1990, p. 268 ss.
- *Principi di diritto penale, parte speciale, Delitti contro la P.A.*, Milano, 1994.
- PALAZZO, *Il concetto di distrazione nel delitto di peculato*, Milano, 1972.
- *Valori costituzionali e diritto penale*, in AA.VV., *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*, a cura di Pizzorusso-Varano, I, Milano, 1985, p. 603 ss.
- *La recente legislazione penale*, Padova, 1985.
- *I criteri di riparto tra sanzioni penali e sanzioni amministrative*, in *Ind. pen.*, 1986, p. 35 ss.
- *La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma: il problema della comminatoria editale*, in *Riv. it. proc. pen.*, 1989, p. 443 ss.
- *Principi costituzionali, beni giuridici e scelte di criminalizzazione*, in *Studi in memoria di Pietro Nuvoione*, I, Milano, 1991, p. 378 ss.
- *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992.
- *Meriti e limiti dell'offensività come principio di ricodificazione*, in

- AA.VV., *Prospettive di riforma del codice penale e valori costituzionali*, Milano, 1996, p. 73 ss.
- *Il peculato*, in AA. VV., *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, a cura di Padovani, cit., p. 20 ss.
- PALIERO-TRAVI, *La sanzione amministrativa*, Milano, 1988.
- PALIERO, "Minima non curat Praetor". *Ipertropia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatelari*, Padova, 1985.
- *Consenso sociale e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992.
- PALOMBI, *Il delitto di concussione nelle prospettive di riforma*, in AA.VV., *La riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, a cura di Stile, 1988, p. 342 ss.
- PANNAINI, *Manuale di diritto Penale*, Torino, 1950.
- PATALANO, *Significato e limiti della dommatica del reato di pericolo*, Napoli, 1975.
- PATRONI GRIFFI, *Dai principi di chiarezza e precisione alla rappresentazione veritiera e corretta: prime riflessioni sistematiche*, in *Giur. comm.*, 1993, I, p. 387 ss.
- PEDRAZZI, voce *Appropriazione indebita*, in *Enc. dir.*, vol. II, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 842 ss.
- *Problemi e prospettive del diritto penale dell'impresa pubblica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1966, p. 350 ss.
- *La disciplina penale dell'impresa pubblica nell'ordinamento italiano*, in *Mon. trib.*, 1966, p. 904 ss.
- *Un concetto controverso: le comunicazioni sociali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, p. 1565 ss.
- *Profili penali dell'informazione societaria*, in *L'informazione societaria*, 1982, II, p. 113 ss.
- *Interessi economici e tutela penale*, in AA.VV., *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, a cura di Stile, Napoli, 1985, p. 304 ss.
- *Profili problematici del diritto penale dell'impresa*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1988, p. 126 ss.
- PEPE, *Illecito e sanzione amministrativa*, Padova, 1990.
- PETROCELLI, voce *Appropriazione indebita*, in *Noviss. dig. it.*, I, Torino, 1957, p. 800 ss.
- PISAPIA, *Unità e pluralità di soggetti attivi nella struttura del reato*, in *Studi in onore di V. Manzini*, Padova, 1954, p. 375 ss.
- PLATE, *Parteienfinanzierung und Grundgesetz*, Berlin, 1966.
- PRITZWITZ, *Strafrecht und Risiko - Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft*, Frankfurt, 1993.
- PROSDOMICI, voce *Concorso di reati e di pene*, in *Dig. disc. pen.*, vol. II, Torino, 1988, p. 510 ss.

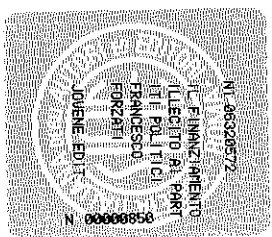
- PULITANO, *Supplementa giudiziaria e poteri dello stato*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 93 ss.
- *Politica criminale*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 73 ss.
- *Politica criminale*, in AA.VV., *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, p. 15 ss.
- *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, in AA.VV., *Bene e tecniche della tutela penale*, Milano, 1987, p. 34 ss.
- *La garanzia penale alla prova del fuoco*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997.
- PURPE, *Ideal Konkurrenz und Einzelherbrechen*, Berlin, 1979.
- RAMPONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, Milano, 1984.
- RANDELZHOEFER, *Probleme des Parteienrechts*, in *JZ*, 1969, p. 533 ss.
- RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello stato*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 1405 ss.
- *Sul finanziamento dei partiti*, in *Crit. dir.*, 1974, p. 124 ss.
- RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, 1982.
- RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e costituzione*, Napoli, 1982.
- ROMANO M., *Diritto penale in materia economica. riforma del codice, abuso di finanziamenti*, in AA.VV., *Comportamenti economici e legislazione penale*, a cura di Pedraza e Cocco, Milano, 1979, p. 189 ss.
- ROMANO, *L'attività privata degli enti pubblici. Problemi generali. La capacità giuridica privata*, Milano, 1979, p. 12 ss.
- ROSSANO, *Considerazioni sulla democrazia e sullo Stato dei partiti*, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tarano*, II, Milano, 1968.
- ROTTEUTHNER, *Enyführung in die Rechtssoziologie*, Darmstadt, 1987.
- ROVERSI MONACO, *Renova e responsabilità dell'amministratore nominato dallo stato*, in *Riv. dir. civ.*, cit., p. 263 ss.
- ROXIN, *Sinn und Grenzen staatlicher Strafe*, in *Jur. Schul.*, 1966, p. 377 ss.
- *Politica criminale e sistema del diritto penale* (1971), trad. it., Napoli, 1986, p. 35 ss.
- *Strafrechtliche Grundlagenprobleme*, Berlin-New York, 1973.
- *Tatenshaft und Täterschaft*, Berlin-New York, 1994.
- *Strafrecht*, All. Teil, I, II Auf., München, 1994.
- RUDOLPH, *Die verschiedenen Aspekte des Rechtsgutsbegriffs*, in *Honig-Festschr.*, 1972, p. 151 ss.
- SALAFIA, *Il bilancio dei partiti*, in *Cass. pen.*, 1997, p. 1566 ss.
- SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 1966, p. 366 ss.
- *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato*, in *Posizioni di diritto e*

- posizioni di fatto nell'esercizio del potere politico. *Quaderni di Iustitia*, Roma, 1968, p. 23 ss.
- SANTAMARIA, *Prospettive del concetto finalistico di azione*, Napoli, 1955.
- voce *Evento* (diritto penale), in *Enc. dir.*, 1967, p. 118.
- SATTA, *Il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione nella Giurisprudenza Costituzionale*, DS, 1988.
- SCHÜNEMANN, *Moderne Tendenzen in der Dogmatik der Fablässigkeits und Gefährdungsdelikte*, in *Juristische Arbeitsblätter*, 1975, p. 76 ss.
- SCHWINGE, *Teleologische Begriffsbildung im Strafrecht*, Bonn, 1930.
- SCALJOJA, BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Bologna, 1992.
- SCORDAMAGLIA, *Il peculato per distrazione*, Napoli, 1966.
- SEGRETO-DE LUCA, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Milano, 1991.
- SEIFERT, *Die Politischen Parteien in Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Köln, 1975.
- SEMINARA, *Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di Crespi, Stella, Zuccalà, Padova, 1992, p. 699 ss.
- SESSO, *Saggio in tema di reato plurisoggettivo*, Milano, 1955.
- SEVERINO DI BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Le qualifiche soggettive*, Milano, 1983.
- SGURBI, *Meccanismi di aggravi della legalità e della tassatività nel codice Rocco*, in *Quest. crim.*, 1981, p. 319 ss.
- *Depenalizzazione e principi dell'illecito amministrativo*, in *Ind. pen.*, 1983, p. 261 ss.
- SICA, *Il "concorso" dei partiti politici*, in *Studi per il decennale della Costituzione*, II, Milano.
- SINISCALCO, *Il concorso apparente di norme nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 1961.
- SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, Padova, 1990.
- SPERANZA, *Governo e pubblica amministrazione nel sistema costituzionale italiano*, Roma, 1971.
- *Il principio di buon andamento-imparzialità della amministrazione nella Part. 97 della Costituzione*, in *Foro amm.*, 1972, II, p. 83 ss.
- SPIEZIA, *Il reato progressivo*, Udine, 1937.
- STAMMATI, *Il buon andamento dell'amministrazione*, in *Studi Giannini*, 1988.
- STANGI, *Staatliche Normgenese und symbolischer Interaktionismus*, in *KrimJ*, I, 1986, p. 123 ss.
- STELLA, *La descrizione dell'evento*, I, Milano, 1970.

- STILE, *Omissione rifiuto e ritardo di atti di ufficio*, Napoli, 1974, p. 80.
- *Funzionalità e correttezza della pubblica amministrazione - controllo penale e alternative*, in *Giust. e cost.*, 1977, p. 199 ss.
- (a cura di), *Bene giurico e riforma della parte speciale*, Napoli, 1985.
- voce *Amministrazione pubblica* (delitti contro la), in *Dig. disc. pen.*, I, Torino, 1987, p. 132 ss.
- SUPERFI FURGA, *Il bilancio d'esercizio italiano secondo la normativa europea*, Milano, 1991.
- *Il falso in bilancio nella prospettiva economico-aziendale*, in *Giur. comm.*, II, 1996.
- TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, Milano, 1973.
- TAMBURRANO, *Per il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Critica soc.*, 1968, n. 2, p. 15 ss.
- TAORMINA, *Finanziamento illecito dei partiti e depenalizzazione*, in *Giust. pen.*, II, 1994, p. 353 ss.
- TESAURO, *I partiti, il popolo e la formazione degli organi elettori nelle costituzioni moderne*, in *Studi politici*, 1960.
- THOMA, *Der Begriff der Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff*, in *Erinnerungen für Max Weber*, II, München und Leipzig, 1923.
- TIEDENMANN, *Wirtschaftsstrafrecht und Wirtschaftskriminalität*, I, All. Teil, Hamburg, 1976.
- TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, Milano, 1979.
- TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1930.
- VASSALLI, *Antefatto non punibile, postfatto non punibile*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958.
- *Politica criminale e sistema penale*, in *Il Tommaso Natale*, 1978, p. 1001.
- VENAFRO, *Voce Reato proprio*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XI, 1996, p. 339 ss.
- VENDITTI, *Corruzione* (delitti di), in *Enc. dir.*, X, 1969, p. 755 ss.
- VINCIGUERRA, *Rilevati sul concetto di false comunicazioni sociali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1967, p. 950 ss.
- *Distrazione e peculato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1972, p. 1032 ss.
- VIRGA, *Il partito e l'ordinamento giuridico*, Milano, 1948.
- VOLK, *Die Parteispenden-Problematik - Materielles Steuerstrafrecht nach geltendem Recht*, in *Wistra*, 1983, p. 219 ss.
- VON ARNIM, *Parteienfinanzierung*, Wiesbaden, 1982.
- *Zur Neuordnung der Parteienfinanzierung*, in *DöV*, 1983.

- *Un nuovo modello di finanziamento pubblico ai partiti politici per la Repubblica Federale Tedesca*, in *Pol. dir.*, 1993, p. 665 ss.
- VOR, *Symbolische Gesetzgebung*, Ebelbach, 1989.
- WEGSCHEIDER, *Echte und scheinbare Konkurrenz*, Berlin, 1980.
- WELZEL, *Studien zum System des Strafrechts*, in *ZStW*, 1939, p. 491 ss.
- *La posizione dogmatica della dottrina finalistica dell'azione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1951, p. 1 ss.
- *Das deutsche Strafrecht*, Berlin, 1969.
- WIESENER, *Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Stellvertretern und Organen*, Frankfurt, 1971.
- WOLTER, *Objektive Zurechnung*, 1981, p. 6 ss.
- ZANOTTI, voce *Reato plurisoggettivo*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XI, 1996, p. 332 ss.
- ZAMMERT, *Aufbau des Strafrechtssystems*, Tübingen, 1930.
- ZAPF, *Kriminalpolitik*, Heidelberg-Karlsruhe, 1980.
- ZUCCALÀ, *Il delitto di false comunicazioni sociali*, Padova, 1954.
- *Le false comunicazioni sociali: problemi antichi e nuovi*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1989, p. 717 ss.
- *Delle circostanze del reato*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di Crespi, Stella, Zuccalà, Padova, 1992, p. 196 ss.

Finito di stampare
nel mese di ottobre 1998
nella tipolitografia EDI.SUD
Qualiano (Na)



ISBN 88-243-1266-7