

Francesco Forzati

**I FATTI DI ILLECITO FINANZIAMENTO
AI PARTITI POLITICI: PROSPETTIVE
DOMMATICHE E DI POLITICA
CRIMINALE**

Estratto



Il primo degli interventi legislativi in tema di finanziamento ai partiti politici (2) è rappresentato dalla legge 2 maggio 1974 n. 195 (diretta emanazione della proposta di legge presentata dagli onorevoli Piccoli, Mariotti, Cariglia e Reale) (3).

Detta legge, dopo aver disciplinato, nei primi tre articoli, le modalità e la misura di erogazione dei contributi statali, per le spese elettorali e per l'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 primo 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 secondo

lusioni postmoderne e riflussi illiberali, in questa Rivista, 1995; Id., La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale, Napoli, 1995, pp. 10 e ss., 19, 27 e ss.

(2) Sulla specifica questione della natura giuridica dei partiti politici cfr. BOBBIO, voce *Pluralismo*, in *Dizionario della politica*, Torino, 1976, p. 715 e ss.; GIANNINI, *Finanziamento pubblico ai partiti politici e destinazione dei fondi*, in *Giur. it.*, 1984, 12, 357 e ss.; OPEO, *Finanziamento dei partiti e diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1974, II, 574 e ss.; RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, 1982, p. 66 e ss.; SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, Padova, 1990, p. 5 e ss.

(3) Rispetto al finanziamento pubblico ai partiti, la proposta di legge Piccoli giunse dopo che già vi erano state altre iniziative: prima, in ordine di tempo, fu la proposta di legge, presentata nel 1958 dal sen. Luigi Sturzo, intitolata "Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative". Tale progetto fu ripresentato, nel 1961 dal sen. Ambrosio, sempre con poca fortuna. Successivamente giunse la 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. Questa impostazione, mai più ripresa, si segnalò per la coerenza giuridica e per la previsione di una serie di controlli "sulla gestione finanziaria delle contribuzioni". Al contrario, la proposta Piccoli si caratterizzava per la mancata definizione della qualificazione giuridica del partito politico e per una serie di controlli sui finanziamenti pubblici, manifestamente lacunosi ed insufficienti.

Si passò così, per riprendere una felice espressione, "dall'idea originaria di una regolamentazione dei partiti senza finanziamento pubblico ad un finanziamento senza regolamentazione"; così SPAGNOLO, *Partiti politici (finanziamenti illeciti)*, in *Dig. pen.*, vol. IX, 1995, p. 251 e ss.

Per una più ampia considerazione dei presupposti della legislazione in materia cfr. *Il diritto dei partiti in Italia (1945-1970)*, Roma, 1971, p. 369 ss.; CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova, 1954; FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, p. 138 e ss.; PERTICONE, *Partito politico*, in *Noviss. dig. it.*, XII, 1965, p. 519 e ss.; SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, cit., p. 1 e ss.

I FATTI DI ILLECITO FINANZIAMENTO AI PARTITI POLITICI: PROSPETTIVE DOMMATICHE E DI POLITICA CRIMINALE

SOMMARIO: 1. Le norme. — 2. Le figure di reato. — 3. Ratio di tutela e bene giuridico della fattispecie di illecito finanziamento pubblico. — 3.1. Il bene giuridico tutelato dalla fattispecie di illecito finanziamento societario privato. — 3.2. L'oggetto di tutela dell'omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera dei deputati. — 4. Gli esiti dell'indagine. — 5. Prospettive *de lege ferenda*.

1. La normativa che disciplina la materia dell'illecito finanziamento ai partiti non rappresenta un modello di chiarezza e, quindi, di funzionalità.

Essa anzi, secondo moduli purtroppo frequenti nell'esperienza legislativa italiana, si sostanzia, sotto il profilo formale, in un coacervo stratificato di disposizioni di difficile lettura, a cui fa da *pendant* un oggetto di tutela non facilmente riconoscibile.

In tal senso risulta possibile individuare nella legislazione in questione alcuni dei caratteri che contrassegneranno stabilmente la ben poco appagante legislazione emergenziale (1).

(1) Sul rapporto fra una legislazione repressivo-emergenziale ed i principi garantistici posti a tutela dello stato liberale di diritto cfr. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e costituzione*, Napoli, 1982, p. 46 e ss.; KRATZSCH, *Verhaltenssteuerung und Organisation im Strafrecht. Ansätze zur Reform des strafrechtlichen Unrechtsbegriffs und der Regeln der Gesetzesanwendung*, Berlin, 1985, *passim*; NUVOLONE, *L'opzione penale*, in *Ind. pen.*, 1985, 245; PALAZZO, *La recente legislazione penale*, Padova, 1985, p. 15 e ss.; ALBRECHT, *Das Strafrecht auf dem Weg vom liberalen Rechtsstaat zum sozialen Interventionsstaat*, in *KritV*, 1988, 188 e ss.; Id., *Erosionen des rechtsstaatlichen Strafrechts*, in *NSZ*, 1989, 553 e s.; Id., *Kennzeichen, Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz*, in *NSZ*, 1989, 553 e s.; Id., *Kennzeichen und Krise des modernen Strafrechts*, in *ZRP*, 1992, 381; VOß, *Symbolische Gesetzgebung*, Ebelsbach, 1989, *passim*; BARATTA, *Funzioni strumentali e funzioni simboliche del diritto penale. Lineamenti di una teoria del bene giuridico*, in *Studi in memoria di G. Tatarello*, vol. II, Milano, 1990, p. 94 ss.; PALAZZO, *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in questa *Rivista*, 1992, 453 e ss.; PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, in questa *Rivista*, 1992, 891 e ss.; MUSCO, *Consenso e legislazione penale*, in questa *Rivista*, 1993, 80 e ss.; ROXIN, *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, Band I, II Auflage, München, 1994, p. 18 e ss.; MOCCIA, *Dalla tutela dei beni alla tutela di funzioni: tra il-*

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 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 versate (4).

Le figure di illegale finanziamento ai partiti politici, di cui all'art. 7 della legge n. 195/1974, 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 n. 659/1981, 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 n. 195/1974, 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 terzo, il quarto, il quinto ed il sesto comma dello stesso articolo che così recitano:

"Nel caso di erogazione di finanziamenti o contributi ai soggetti indicati nell'art. 7 della legge 2 maggio n. 195, e nel primo 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.

(4) Tale normativa ha seguito un iter legislativo complesso, cfr. per tutti SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 20 e ss.

L'obbligo di cui al terzo e quarto comma deve essere adempiuto 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 adempiuto entro il mese di marzo dell'anno successivo.

Chiunque non adempie agli obblighi di cui al terzo, quarto e quinto 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 terzo comma dell'art. 28 del codice penale" (5).

A completare siffatta normativa, è poi intervenuta la legge n. 22/1982, ed in particolare l'art. 3 di tale legge, che ha esteso il divieto dell'art. 7 della legge n. 195/1974 a coloro che nei partiti politici rivestono cariche di presidenza, di segreteria amministrativa e di direzione politica "a livello nazionale".

In tal modo è stata corretta, doverosamente, quella che vorremmo potere definire una mera dimenticanza del legislatore del 1981 il quale, conducendo i divieti e le sanzioni di cui all'art. 7 della legge del 1974 ai dirigenti regionali, provinciali e comunali dei partiti, ometteva ogni riferimento ai detentori nazionali delle medesime cariche.

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

Il lungo e farraginoso percorso legislativo si è quindi definitivamente stabilizzato con la legge n. 515/1993.

Ad essa, in questa sede si deve guardare soltanto marginalmente, quale opera normativa resa necessaria dall'intervento del Referendum abrogativo: una volta eliminato il finanziamento pubblico dei partiti, era infatti necessario disciplinare *ex novo* il sistema dei contributi elettorali (6).

Parte minoritaria della dottrina ha tuttavia ritenuto di dovere attribuire alla legge n. 515/1993 una capacità di incidenza ancora maggiore, quale disciplina in grado di depenalizzare l'intera materia dell'illegittimo finanziamento (7).

(5) La normativa in parentesi è quella modificata dall'art. 7 della legge n. 515/1993.

(6) Sull'argomento cfr. TAORMINA, *Finanziamento illecito dei partiti e depenalizzazione*, in *Giust. pen.*, 1994, II, 553; 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, 362 e ss.

(7) Così TAORMINA in *Finanziamento illecito dei partiti e depenalizzazione*, op. cit., 353 e ss.

Un tale orientamento non può essere condiviso. Deve invece rilevarsi, con la prevalente dottrina e l'unanime giurisprudenza, che non sussiste abrogazione espressa delle disposizioni penali dettate dalle leggi n. 195/1974 e n. 659/1981, perché le norme contenute nella legge n. 515/1993 nulla dicono a proposito ed anzi, introducendo modifiche alle leggi precedenti, ne confermano la vigenza.

In questo senso dev'esser visto l'art. 7, quinto comma della legge n. 515/1993 che apporta modifiche all'art. 4, terzo comma, della legge n. 659/1981.

Non sussiste, d'altronde, neppure abrogazione tacita perché la nuova legge ha un ambito di tutela alquanto limitato e dal punto di vista oggettivo che da quello soggettivo.

Sotto il primo profilo, essa si riferisce alla raccolta di contributi erogati soltanto dal giorno successivo all'indizione dell'elezione politiche; in secondo luogo, essa si indirizza ai soli candidati alle elezioni.

D'altronde, la legge n. 515/1993 prescinde dal sanzionare quelle modalità di finanziamento lesive di interessi relativi all'imparzialità della Pubblica Amministrazione e alla trasparenza delle comunicazioni sociali che, come vedremo, la legge n. 195/1974 ha specificamente regolato.

Non appare, quindi, fondata l'ipotesi di abrogazione dei reati considerati: la normativa del 1993 disciplina unicamente la propaganda elettorale, controllando le spese dei singoli candidati. Penetra dunque, soltanto marginalmente nel più ampio terreno regolato dall'illecito finanziamento (8).

2. Partendo dal caotico quadro normativo delineato, interessa preliminarmente evidenziare, attraverso un'operazione di semplice esegesi, le differenze strutturali che lasciano configurare una triplice strutturazione del reato di finanziamento ai partiti (9), distinguendosi la fattispecie di il-

(8) Cfr. NAPPI, *Nessuna depenalizzazione del finanziamento illecito dei partiti*, in *Cass. pen.*, 1994, 247.

(9) La prevalente dottrina, nell'ambito dei reati di finanziamento ai partiti politici, segue questa tripartizione. Cfr. per tutti SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 31 ss.

Per una visione d'insieme delle posizioni giurisprudenziali, vedi Trib. Milano, III sez. pen., 8 febbraio 1993 n. 477; Corte d'appello di Milano, IV sez. pen., 8 ottobre 1993 n. 3768; imputato Armanini. In particolare per l'approfondimento della distinzione tra il finanziamento illegale pubblico, di cui al primo comma dell'art. 7 della legge n. 195/1974, e il finanziamento societario occulto, di cui al secondo comma dello stesso articolo, cfr. OPRO, *Finanziamento dei partiti e diritto privato*, cit., 574 ss.; ALAGNA, *Finanziamento dei partiti politici e contratti bancari*, in *Giur. it.*, 1980, IV, 577; MAZZARELLI, *Contributi e finanziamenti occulti ai partiti. Limiti del divieto*, in *Temì romana*, 1981, 1 ss.; Lozzi, *L'ambito di operatività del divieto di finanziamenti ai partiti*, in *questa Rivista*, 1985, 356; TAORMINA, *Finanziamento illecito dei partiti*, cit., 353 e s.

lecito finanziamento pubblico, quella di finanziamento societario occulto, quella di omessa o non veritiera dichiarazione di contribuzioni alla Presidenza della Camera (reato depenalizzato dall'art. 32 della legge n. 689/1981) (10).

Il reato di finanziamento pubblico, delineato nel primo comma dell'art. 7, si caratterizza per essere forgiato su di un divieto, assoluto ed incondizionato all'erogazione di finanziamenti, riferito a soggetti giuridici, determinati dal legislatore preventivamente ed in maniera tassativa: si tratta degli "organi della Pubblica Amministrazione", degli "enti pubblici", delle "società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% o di società controllate da queste ultime". Ad un tale divieto di erogazione si affianca un divieto di ricezione destinato, nella formulazione originaria della legge, ai "partiti, loro articolazioni politiche-amministrative" e "gruppi parlamentari" (11).

Il ventaglio dei potenziali soggetti attivi del reato è tanto accuratamente determinato, sia dal lato del soggetto che "corrisponde" che da quello del soggetto che "riceve", da non lasciare incertezze circa la tassatività della elencazione soggettiva dei possibili trasgressori del divieto (12). Tralasciando per ora un commento sulla composizione strutturale del divieto di ricezione, ci pare invece opportuno polarizzare l'attenzione sulla qualificazione "pubblica" dei destinatari del divieto di corresponsione di finanziamenti ai partiti politici.

La necessità di una tale operazione emerge infatti, non appena si vada a comparare il disposto normativo del primo comma con quello del secondo comma dello stesso art. 7 della legge n. 195/1974.

È, infatti, nel passaggio dall'una all'altra fattispecie che si materializza una sorta di metamorfosi della composizione strutturale del divieto di erogazione che, nel momento stesso in cui va ad incunearsi sul differente terreno dei soggetti giuridici privati (passando cioè a riflettersi dai soggetti giuridici gravitanti nell'orbita del settore pubblico, di cui al primo comma, ai soggetti che rientrano nel settore privato, di cui al secondo comma), si sdoppia e si snatura.

(10) Il reato di cui al terzo comma e ss. dell'art. 4 della legge n. 659/1981 è stato depenalizzato in meno di una settimana dall'art. 32 della legge n. 1981 n. 689.

Sul punto CONCAS, *Un caso singolare di depenalizzazione: il reato di omessa o infedele denuncia dei finanziamenti privati previsti dalla normativa sul finanziamento dei partiti politici*, in *Riv. giur. sarda*, 1991, 207; TAORMINA, *Finanziamento illecito dei partiti*, cit., p. 353 e ss.; SPAGNOLO, *Partiti politici (finanziamenti illeciti)*, cit., p. 251 e ss.; *Id.*, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 79 e ss.

(11) La portata di tale divieto è stata specificata ed ampliata, come già visto, dalle leggi n. 422/1980, n. 659/1981 e n. 22/1982.

(12) Ciò ha portato ragionevolmente a ritenere il reato di finanziamento pubblico come reato proprio: così esplicitamente TAORMINA, *Finanziamento illecito dei partiti*, cit., 353 e ss.; concorde G. SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 63 e ss.

Si sdoppia, perché il divieto assoluto ed incondizionato di corrispondenza di finanziamenti ai partiti da parte di "organi pubblici", previsto nel primo comma, diviene il divieto formale e condizionato di erogazione di contributi da parte di società private, di cui al secondo 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 (13).

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 pubblicizzazione.

La regola accolta dal secondo comma dell'art. 7 è, dunque, quella della sostanziale liceità del finanziamento, dal momento che illecità è solo la contribuzione non esteriorizzata.

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 ingloba, 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.

(13) Recentemente la giurisprudenza ha posto il problema della cumulabilità o della alteratività della presenza di siffatte condizioni. Cfr. al proposito Cass., sez. II, 15 dicembre 1993, in *Giust. pen.*, 1994, II, 353.

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 termini logico-strutturali, al comportamento commissivo, integrativo 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 illegale finanziamento 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 obblighi pubblicitari (14).

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 secondo 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 condizionata o meglio, presidiata da una norma, che controluce resta di comando, seppure vestita da norma di divieto.

La tecnica normativa adottata dal legislatore nel secondo 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'applicazione di formalità pubblicitarie specificamente indicate, e tali obblighi sono pretesi a pena di illiceità della condotta (15).

(14) 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.

(15) Una maggiore chiarezza nella struttura della norma fu del resto reclamata, nell'intervento dell'on. Brosto, al Senato nella seduta del 17 Aprile 1974: "riguardo al secondo comma dell'art. 7 del disegno di legge (si tratta dello stesso art. 7 della legge definitiva) non siamo contrari nella 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..." pertanto "l'art. 7, secondo 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.

Resta ora da esaminare la fattispecie di "omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera di contribuzioni individuali o di provenienza estera", di cui all'art. 4 della legge n. 659/1981.

A tale norma va anzitutto riconosciuto il merito di aver colmato un vuoto di tutela, visto quanto inopportuno: nella composizione normativa delle figure delittuose recepite dall'art. 7 della legge n. 195/1974, il legislatore evitava, infatti, ogni riferimento alle persone fisiche ed alle entità soggettive straniere (16), 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.

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 partitica si dovesse sostenere sul contributo pubblico, né il legislatore del 1974 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 tuttora non esistono o sembrano evanescenti (17).

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.

(16) 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 evitare dubbi all'interprete relativamente all'ambito soggettivo di applicazione del divieto.

"D'altra parte il reato di illecito finanziamento è necessariamente plurisoggettivo sicché sembrerebbe per lo meno" buona norma di tecnica legislativa... "indicare la punibilità di tutti i concorrenti che non si vuole vengano esentati da pena". Così SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento*, cit., p. 71. Conformemente, sul piano generale dei principi cfr., per tutti, FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, parte generale, Bologna, 1993, p. 356 ss.; MANTOVANI, *Diritto penale*, parte generale, Padova, 1994, p. 524; FIORE, *Diritto penale*, parte generale, II, Torino, 1995, p. 78 e ss.

(17) Così ORIO, *op. cit.*, p. 578.

Ciò fu confermato dal fatto che la grave lacuna, non solo sopravvisse ad un emendamento all'art. 7 della legge n. 195/1974 (18), mai approvato al Senato, ma persistette, per ben sette anni successivi alla legge n. 195/1974.

Finalmente nel 1981 la legge n. 659 sembrerebbe porre fine al problema. Sembrerebbe, perché la legge n. 689/1981, introdotta appena sei giorni dopo la legge n. 659, ha, con tempestività inconsueta al nostro sistema legislativo, depenalizzato il reato di "omessa o infedele dichiarazione alla Presidenza della Camera" (19).

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

Già prima dell'intervento della legge di depenalizzazione, del resto, essi restavano confinati in una sfera di liceità, salva la sottoposizione a particolari condizioni.

Il legislatore infatti, ha fatto coincidere la liceità dell'erogazione con 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 rivalutata nel tempo secondo gli indici Istat), ammettendo la mera autocertificazione dei finanziamenti inerenti alla campagna elettorale; con una dichiarazione "dijungta", proveniente dal solo soggetto "che percepisce", nel caso di contributi esteri.

Se allora, il corrispondere e il ricevere finanziamenti costituiva, di per sé, condotta tipica del reato di illegale finanziamento pubblico, anche nell'ambito delle fattispecie recepite dal terzo e quarto comma dell'art. 4 legge n. 659/1981, analogamente a quanto già rilevato per il finanziaria-

(18) L'emendamento in questione fu presentato nella seduta del Senato del 17 aprile del 1974, lo stesso senatore Brosio, con i senatori Valitutti, Bergamasco, Premoli: si sarebbe dovuto inserire tra il primo e il secondo 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 legislatura*, p. 13621.

(19) Le figure recepite dall'art. 4 della legge n. 659, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 689/1981, 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 le caratteristiche della legge n. 689/1981 e la nuova struttura dell'illecito amministrativo si rimanda, per tutti, a DOLCINI-GIARDA-MUCCIARELLI-PALIERO-RIVA CRUGNOLA, *Commentario alle modifiche del sistema penale*, Milano, 1982, *passim*; SGUBBI, *Depenalizzazione e principi dell'illecito amministrativo*, in *Ind. pen.*, 1983, 261; PALIERO-TRAVI, *La sanzione amministrativa*, Milano, 1988, *passim*; PEPÉ, *Illecito e sanzione amministrativa*, Padova, 1990, *passim*.

mento privato societario, si qualifica come comportamento penalmente ir-rilevante e sostanzialmente lecito.

La rilevanza penale delle condotte in esame viene infatti, in entrambi i casi, posticipata alla presenza di ulteriori eventi costruiti come condizioni di punibilità (20), cioè di avvenimenti futuri ed incerti che fanno parte della fattispecie astratta, ma che sono estranei al fatto materiale di erogare e ricevere contribuzioni (21). Le condotte di finanziamento pertanto, rilevano quale mero antecedente, necessario e indispensabile, della omissione integrativa dei delitti di finanziamento societario occulto e della fattispecie di cui all'art. 4, terzo e quarto comma, della legge n. 659/1981.

Quale presupposto di una condotta criminosa autonoma, futura ed eventuale, costituita, rispettivamente, dalla mancata delibera e mancata iscrizione a bilancio (art. 7, secondo comma, legge n. 195/1974) e dalla mancata dichiarazione delle contribuzioni alla Presidenza della Camera nei termini previsti (art. 4 della legge n. 659/1981), l'erogazione e la ricezione di "contributi" può esser fatta rientrare, rispetto alle figure considerate, nella categoria delle condizioni preventive essenziali per l'esistenza del reato (22), che bene esemplifica il dato di una rilevanza penale che non brilla di luce propria, ma di luce riflessa.

In proposito, preme anzitutto evidenziare come il legislatore abbia costruito la normativa penale in esame, attuando una progressiva attenuazione della forza e della tenuta del divieto di finanziamento proporzionale all'avvicinamento, della paternità della erogazione, a soggetti privati.

La particolare qualifica normativa del "soggetto erogatore" acquista pertanto una posizione assorbita rispetto al fatto materiale, tale da vanificare e stravolgere la valutazione sull'autonomo disvalore fattuale (23) delle condotte di corresponsione e ricezione del finanziamento, recepita dalla norma in tema di illecito finanziamento pubblico. Ciò conduce inevi-

(20) Tali condizioni di punibilità operano obiettivamente per il rappresentante del partito politico; egli andrà infatti a rispondere del reato di cui al secondo comma dell'art. 7 della legge n. 195/1974 a prescindere dalla presenza di un elemento soggettivo, doloso o colposo: non sarà infatti a lui imputabile soggettivamente la condizione della omessa iscrizione in bilancio della delibera del finanziamento, regolarmente approvato, che si verificherà in un momento successivo rispetto all'accettazione della contribuzione. Si tratterà pertanto di una condizione obiettiva di punibilità, prescindente dalla presenza di un nesso psichico.

(21) Contro l'idea delle condizioni di punibilità come "incarnazione di interessi esterni al reato" cfr. DELITALA, *Il fatto nella teoria generale del reato*, Padova, 1930, in *Diritto penale. Raccolta degli scritti*, vol. I, Milano, 1976, p. 386 ss.; M. GALLO, *Il concetto unitario di colpevolezza*, 1951, p. 24-25.

(22) La classificazione è di PANNAIN, *Manuale di diritto penale*, 2^a ed., Torino, 1950, p. 192.

(23) 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 SNULE, 1985, p. 193 e ss.

tabilmente ad una svalutazione del dato dell'offesa reale (24), inopinatamente rimossa dalla naturale ed imprescindibile sede della condotta e dell'evento (25), e confinata sul terreno della posizione di uno dei soggetti attivi del reato, in un rapporto di stretta, asfissiante dipendenza con la cangiante qualifica giuridica dell'erogatore.

Un'offesa dunque equivalente per modalità ed entità, uguale è infatti la condotta di erogazione e ricezione di finanziamento come uguali sono le conseguenze potenziali dell'erogazione, viene tipizzata e sanzionata come entità camaleontica a seconda dell'abito di chi la pone in essere.

La seconda considerazione verte sulla prevalenza, endemica alla normativa in questione, della posizione di "chi dà" rispetto a quella di "chi riceve": impostazione che porta, una seconda volta, a svuotare di contenuti lo stesso divieto di ricezione, sino a far ritenere che "un divieto autonomo di ricevere non c'è: c'è solo il pericolo di ricevere da chi non può dare" (26).

Dobbiamo pertanto approfondire le ragioni di questa disparità nella valutazione di comportamenti potenzialmente idonei, in misura uguale, ad offondere la funzione istituzionale dei partiti politici; disparità basata sul dato della qualificazione collettiva o individuale, pubblica o privata del soggetto a cui è imputabile la condotta e, prima ancora, individuare i motivi in forza dei quali il legislatore attribuisce maggiore rilievo alla posizione del soggetto che dà, operando in seno ad esso una serie di distinzioni, piuttosto che a quella del soggetto che riceve.

La preliminare concentrazione dello sforzo interpretativo sulla determinazione della sfera dei soggetti a cui fa riferimento la norma, più che

(24) Soffge pertanto il problema della ricerca e dell'eventuale identificazione di questo requisito dell'offesa. Il rischio è che il fatto tipizzato non risulti direttamente o mediatamente offensivo ma si risolva in una mera disobbedienza, con un disvalore interamente spostato sull'atteggiamento interiore e slegato dalle conseguenze materiali del reato.

Per una puntuale analisi delle conseguenze, sul piano delle garanzie, di una "disciplina penale meramente dirigitica" cfr. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, cit., p. 10 e ss. Al riguardo vedi pure PALERMO, *Minima non curat praetor. Iperprofla del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagattellari*, Padova, 1984, p. 99 e ss.

(25) Sul rapporto intercorrente fra azione, evento ed offesa penalmente rilevante vedi fra gli altri GALLAS, *Zum gegenwärtigen Stand der Lehre vom Verbrechen*, in ZStW, Bd. 67, 1955, 1 ss.; SANTAMARIA, voce *Evento (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, 1967, p. 118; MARI-NUCCI, *Il reato come azione*, Milano, 1970; STELLA, *La descrizione dell'evento*, I, Milano, 1970, p. 45 e ss.; BRACOLA, voce *Teoria generale del reato*, in *Nov. dig. it.*, 1973, p. 72 e ss.; ANGIONI, *Contenuto e funzioni*, cit., p. 163 e 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 e ss.; MANTOVANI, *Il principio di offensività del reato nella Costituzione*, in *Scritti Mortati*, vol. IV, Milano, p. 477; MAZZACUVA, voce *Evento*, in *Dig. disc. pen.*, 1990, p. 445 e ss.

(26) Il quesito è stato sollevato da Oppo, *op. cit.*, p. 577.

sull'intrinseco disvalore della condotta, è allora giustificata, perché da tale punto deve partirsi per addiventare ad una ricostruzione soddisfacente della *ratio legis* sottesa alle previsioni di fattispecie delittuose nell'ambito della legge sul finanziamento pubblico.

3. La differenza strutturale tra le fattispecie analizzate sembrerebbe implicare la presenza di differenti beni giuridici protetti dal divieto assoluto di finanziamenti provenienti da organi pubblici, rispetto a quelli, salvaguardati da divieti parziali di contribuzioni, erogate da società private, singoli cittadini, paesi stranieri.

Una tale distinzione pare tuttavia collidere con la *voluntas legis* che, espressa nelle dichiarazioni programmatiche delle forze politiche della maggioranza, sembrava voler riportare la legge ad un fondamento unitario, inquadrabile nell'ambito dell'attuazione dell'art. 49 della Costituzione.

In sintesi, poiché tale articolo garantisce a "tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale", si disse che esclusivamente in tale ambito era "possibile valutare la opportunità politica di intervenire con provvedimenti di finanziamento dei partiti". Ciò perché "solo attraverso il finanziamento pubblico, i partiti possono espletare la loro fondamentale ed essenziale funzione" (27) politica e democratica.

Consequenziale a tale visione era il fatto che il finanziamento illecito andasse a violare il principio costituzionale contenuto nell'art. 49 perché alterava "il libero concorso dei cittadini a determinare la politica nazionale... nella misura in cui i gruppi di pressione pubblica o privata... divengono determinanti, o comunque concorrono a determinare le scelte dei partiti sulla politica nazionale".

Il divieto di cui all'art. 7 sarebbe dunque posto, secondo le indicazioni emergenti dai lavori preparatori della legge del 1974, a tutela del "principio fondamentale democratico del pluralismo dei partiti" (28) che, diversamente, sarebbe messo in pericolo dall'intervento di "gruppi di pressione pubblica e privata" idonei ad orientare le scelte dei partiti.

Se, però, si fosse inteso abbracciare questa impostazione, assumendo la tutela della pluralistica composizione del sistema politico come unico bene salvaguardato dalle disposizioni in esame, si sarebbe dovuto tener fede alle premesse programmatiche e difendere tale sistema da ogni con-

(27) Vedi intervento del relatore on. Galloni in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Discussioni della seduta del 9 aprile 1974*, p. 14196 e ss.

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

dotta distorsiva, proveniente da qualsivoglia gruppo di pressione; non rilevando tanto la qualifica soggettiva della fonte di provenienza del condizionamento, quanto piuttosto l'idoneità della condotta ad orientare e a condizionare i comportamenti degli elettori.

In altri termini, postulando l'equivalenza estensiva della gravità dell'offesa, in quanto concernente beni giuridici della stessa specie (29), il principio da adottare, rispetto ad una stessa condotta di finanziamento condizionante, cioè ad un modello di offesa del bene in questione analogo anche sotto il profilo quantitativo dell'intensità (30), sarebbe dovuto essere quello di equivalenza sul piano della risposta sanzionatoria.

E se il modo e l'entità della offesa, dunque lo stesso disvalore fattuale, restano, in alcuni casi, pure condizionati dalla particolare posizione del soggetto agente (31), coerenza avrebbe preteso che si fosse almeno accertato questo *surplus* di vulnerabilità del bene rispetto a differenti fonti erogative.

Ciò sarebbe risultato possibile adottando, a livello normativo, un criterio attraverso cui fosse risultato possibile misurare il *quantum* di offensività connesso a determinate entità giuridiche.

Un criterio che avrebbe dovuto valutare, *a priori*, il grado di influenza dei gruppi di pressione basandosi su una analisi, qualitativa e quantitativa, dei mezzi e della organizzazione a loro disposizione.

Non è stata questa la via intrapresa dal legislatore che, pervicacemente, decideva di graduare l'incidenza della risposta sanzionatoria su medesime condotte, rifugiandosi in un dato, quello della qualifica soggettiva dell'autore, adottato piuttosto acriticamente.

Se "infatti è vero... che il legislatore ha voluto colpire l'indebita ingerenza della burocrazia pubblica e parapubblica nel gioco del pluralismo dei partiti e nella libertà di scelta politica..., prevedendo la illiceità di ogni tipo di contribuzione di enti pubblici e parapubblici, è pur vero che non minore appare il pericolo di collusioni tra partiti politici e società pri-

(29) Cfr. ANGIONI, *op. cit.*, p. 166 e ss.

(30) Per quanto riguarda l'intensità dell'offesa, laddove l'evento dannoso consista in una disfunzione del bene (come ad esempio nei casi di reati contro la Pubblica Amministrazione), più grave sarà tale disfunzione se interverrà nella fase realizzativa di compiti istituzionali, meno grave se si limiti a danneggiare la fase puramente organizzativa. Ecco che risulta essenziale "la distinzione tra atti doverosi delle persone fisiche che esauriscono la loro rilevanza all'interno dell'amministrazione e quegli atti amministrativi interni che viceversa possono avere una rilevanza esterna rispetto all'ufficio che deve porli in essere. I primi restano atti di ufficio delle persone fisiche che non si traducono in un atto dell'ufficio".

Così testualmente STILE, *Omissione rifiuto e ritardo di atti di ufficio*, Napoli, 1974, p. 97.

(31) Cfr. a proposito FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, cit., p. 193 e ss.

vate... spinte a concedere finanziamenti e sovvenzioni per fini esclusivamente privati" (32).

Né tali società private possono ritenersi entità strutturalmente idonee al condizionamento ed alla distorsione del pluralismo partitico 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 holdings.

Naufragati dunque i tentativi di giustificazione dello sdoppiamento del divieto di finanziamento sulla base di una differenza quantitativa dell'offesa, così come graduata e filtrata dalla posizione del soggetto attivo, si deve allora approdare ad una distinzione di ordine qualitativo, che parta dalla differente determinazione del bene tutelato nelle figure in questione.

Tale distinzione è stata da qualcuno ricercata non nell'ambito di chi eroga, ma "sul versante opposto, nella sfera dei soggetti che ricevono le sovvenzioni vietate".

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 II, del libro II del codice penale, tra i delitti contro la P.A." 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" (33).

Una simile impostazione, invero, non appare condivisibile: guardare ai divieti contenuti nell'art. 7 dall'ottica del soggetto che riceve, significa voler trascurare la differente disciplina recepita dal primo comma rispetto al secondo o, comunque, non spiegarla in termini convincenti, dal momento che, scegliendo una tale angolazione, non si capirebbero le ragioni per le quali il legislatore abbia deciso di disciplinare in maniera differente uguali comportamenti, imputabili ad un soggetto, quello che riceve, delimitato e qualificato negli stessi termini al primo come al secondo comma dell'art. 7.

Il nodo interpretativo insito in tale distinzione deve, invece, sciogliersi, a nostro avviso, partendo dalla direzione opposta, dalla sfera del soggetto "che dà".

D'altronde, se alla qualificazione normativa dell'erogatore e non a quella del ricevente il legislatore ha affidato il compito di orientare il

(32) Così ALAGNA, *op. cit.*, p. 379.(33) Su tale impostazione e relativa argomentazione cfr. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 34.

grado di incidenza e la estensione sanzionatoria del divieto di finanziamento, appare del tutto coerente ed opportuno privilegiare, nel quadro di una ricostruzione dottrinale-funzionale, la posizione di "chi dà", piuttosto che quella di chi riceve.

È infatti chiaro che il divieto del primo comma dell'art. 7 deve presidiare un bene giuridico, attinente alla sfera dell'erogatore, ritenuto dal legislatore di rilievo superiore rispetto ad altri, potenzialmente riportabili alla sfera del soggetto che riceve: è il mutamento qualitativo dell'oggetto della tutela a giustificare il mutamento della costruzione del divieto. E tale mutamento qualitativo non può che discendere dall'unico elemento di distinzione tra le figure di illecito finanziamento pubblico ed illecito finanziamento privato, costituito appunto dalla qualificazione pubblica di uno dei concorrenti necessari.

Tale qualificazione dovrebbe allora riguardare tutti i soggetti erogatori considerati dal primo comma dell'art. 7: dunque, oltre gli organi ed enti pubblici (di cui è palese la natura pubblicistica), le società a partecipazione pubblica.

Senonché tali società, dal punto di vista formale, non rientrano nella sfera pubblica, poiché la rilevanza della partecipazione pubblica è "stabilita con un criterio assoluto e matematico che tuttavia non garantisce il controllo pubblicistico: più del 20% del capitale".

Ciò potrebbe, a prima vista, far dubitare della congruità della nostra ricostruzione, come imperniata sulla posizione pubblica di "chi dà".

Deve tuttavia considerarsi che "per tutte le società a partecipazione pubblica superiore al 20 per cento del capitale, dunque anche per le 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" (34).

Il legislatore ha quindi voluto evitare che la partecipazione ed il controllo pubblico siano ritenuti, sul piano interpretativo, come incompatibili con la "natura privatistica" delle società suddette.

Si comprende allora che, alla base di una tale scelta legislativa, vi è la volontà di superare la definizione formale-concettuale delle "società a partecipazione pubblica" per giungere ad una più soddisfacente regolamentazione del problema sostanziale del coinvolgimento del danaro pubblico nell'approvvigionamento dei partiti politici.

Coerentemente a questa impostazione, viene esteso l'ambito applicativo e l'incidenza della norma, riferendo il divieto di cui al primo comma

(34) Così Oppo, *op. cit.*, p. 578 e ss.

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.

L'allargamento del divieto assoluto di finanziamento *pubblico* a società formalmente qualificabili come *private* è soltanto in apparenza improprio: in realtà l'estensione del divieto risponde ad un 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.

Se allora la fattispecie in questione è indirizzata ad evitare ogni forma di coinvolgimento del capitale pubblico ("inteso in senso lato") nella situazione patrimoniale dei partiti, ciò rafforza e non indebolisce la nostra ipotesi ricostruttiva, basata sulla posizione pubblica (in senso ampio) del soggetto "che dà".

D'altro canto, se cercassimo il bene oggetto di tutela dall'ottica del soggetto che riceve, cioè dei partiti politici, si dovrebbe giungere alla idea di un divieto volto, nell'illecito finanziamento pubblico, alla protezione del sistema democratico del pluralismo dei partiti e, nell'illecito finanziamento privato, alla trasparenza dei bilanci dei partiti e delle contribuzioni erogate dalle società private (35). Beni giuridici parzialmente coincidenti e, come tali, inidonei a spiegare la forte discriminazione del trattamento delle varie condotte di finanziamento.

È quindi necessario riconoscere nel divieto assoluto di contribuzione pubblica ai partiti, una forma di tutela normativa qualificata e valorizzata dalla posizione dell'erogatore e dal conseguente spostamento dello stesso oggetto della tutela nella sfera pubblica: il bene oggetto di tutela resta, secondo questa impostazione, strettamente legato alla particolare qualifica dell'erogatore, come portatrice di una maggiore carica di offensività della condotta.

La volontà legislativa di presidiare e tutelare un interesse, se non esclusivo, adiacente alla sfera pubblica, vale, in secondo luogo, ad attenuare il contrasto, altrimenti perdurante ed irrisolto, tra divieto assoluto di contribuzioni pubbliche ai partiti e liceità "condizionata" dei finanziamenti privati.

La legge n. 195/1974 dunque, non tanto ha inteso escludere la liceità di ogni forma di contribuzione politica, quanto ha voluto evitare, al di là dei limiti del finanziamento ordinario, ogni forma di coinvolgimento del

(35) Queste sono le conclusioni cui giunge la posizione, divergente da quella qui sostenuta, di SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 33 e ss.

capitale pubblico, inteso in senso lato, nella situazione patrimoniale dei partiti.

Tale *ratio legis* assume particolare rilevanza nello specifico ambito della Pubblica Amministrazione.

Ciò perché il rischio, strutturale all'azione amministrativa, di deviazione dagli scopi istituzionali per l'influenza di interessi privati estranei, diviene particolarmente elevato laddove si penetri nell'area di potere gestita dai partiti politici e dai gruppi di pressione ad essi collegati.

Il binomio Pubblica Amministrazione-partiti politici determina allora un tale innalzamento del margine del rischio di collusioni e deviazioni dagli interessi pubblici, da giustificare una tutela particolareggiata, e come vedremo anticipata, dell'integrità del patrimonio pubblico.

Una tutela rafforzata che deve vedersi anche nell'ottica del buon andamento e della imparzialità della Pubblica Amministrazione, in conformità ad una lettura dell'art. 97 della Costituzione che miri ad attribuire ad esso il ruolo di una disposizione precettiva, atta a fissare i criteri informatori dell'azione amministrativa, piuttosto che quello di una mera affermazione programmatica (36).

La norma costituzionale così intesa non può allora limitarsi ad incidere sulla mera "fase organizzativa iniziale della Pubblica Amministrazione", dovendo piuttosto investire il funzionamento della stessa "nel suo complesso" (37). Le finalità di buon andamento ed imparzialità non vanno pertanto perseguite all'interno dell'amministrazione medesima, ma acquistano rilevanza giuridica nel più ampio spazio dell'ordinamento generale (38), ed in tale ambito determinano doveri pubblici funzionali (39).

(36) La stessa Corte costituzionale ha più volte ribadito che la norma in esame non costituisce un'affermazione programmatica astratta, ma una disposizione precettiva che pone un obbligo primario attuativo per il legislatore e per la Pubblica Amministrazione stessa. Così la sentenza della Corte costituzionale del 12 marzo 1962 n. 14, in *Giur. cost.*, 1962, p. 146. Sul punto SPERANZA, *Il principio di buon andamento-imparzialità della amministrazione nell'art. 97 della Costituzione*, in *Foro amm.*, 1972, II, 83; ALLEGRETTI, *Corte costituzionale e pubblica amministrazione*, in *BASILE-CHELI-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. STAMMATI, *Il buon andamento dell'amministrazione*, in *Studi Giannini*, 1988, *passim*; SATTI, *Il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Droit social*, 1988.

(37) Cfr. la sentenza della Corte costituzionale 10 marzo 1966 n. 22, in *Giur. cost.*, 1966, 223.

(38) "La stessa rilevanza di interessi sostanziali autonomi è filtrata da modelli di buon funzionamento (di cui è classico esempio l'art. 97 della Costituzione) che non il diritto penale, ma il diritto pubblico o privato hanno regolato, e che al diritto penale si propongono ad un tempo come oggetto di tutela e come luogo di possibili offese ad altri beni". Così PUTANO, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, in *AA.VV., Beni e tecniche della tutela penale*, 1987, p. 34 e ss.

Riferendo tale impostazione al concetto di imparzialità, una volta rilevato che "statare l'imparzialità vuol dire descrivere e stabilire esaurientemente il ruolo dell'amministrazione rispetto agli altri soggetti e alle altre attività" (40), si deve porre in evidenza come un tale principio miri, nel suo significato più autentico, "alla diminuzione della c.d. politica indotta dall'amministrazione".

L'imparzialità della P.A. diviene così "principio che esclude le determinanti politiche nell'uso del potere discrezionale" (41).

Ciò perché la politica, quale sfera di signoria dei partiti, si pone in un rapporto antitetico rispetto ai valori dell'imparzialità amministrativa "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 (42).

Si arriva in questo modo a tutelare l'imparzialità della P.A. dalle influenze politiche di partito o dagli odierni gruppi di pressione, in quanto entità in grado di introdurre interessi indebiti ed estranei alla Pubblica Amministrazione e dunque, per la loro stessa composizione, idonee a violare l'esercizio del potere discrezionale ad essa connesso. Di qui, il *surplus* di offensività connesso alla posizione pubblica del soggetto erogatore e la funzione della tipizzazione dell'offesa secondo lo schema del reato proprio (43).

L'impostazione seguita intende, dunque, pure reagire 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 penalistica.

E questo, dal momento che proprio tale visione "minimalistica della

(39) Cfr. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1966, 366; SPERANZA, *Governo e pubblica amministrazione nel sistema costituzionale italiano*, 1971, 97. Diversa la posizione di NIERO, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1966, p. 7.

(40) Cfr. 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 e ss.; RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, Milano, 1984, p. 94.

(41) In questi termini si esprimeva già MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, 1944, p. 25 e ss.; CERRI, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973; CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; cfr. pure ALLECETTI, *Pubblica Amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 1984; RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 96.

(42) Così GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965, p. 98.

(43) V. sul punto FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, cit., p. 193 e ss.

P.A." è sfociata in una disciplina penale di tipo meramente dirigitico (44), tesa alla criminalizzazione di comportamenti inosservanti di regole interne al funzionamento dell'amministrazione, con la conseguente svalutazione del dato dell'offesa reale, come collegata alla realizzazione di fatti socialmente dannosi, piuttosto che all'osservanza di norme organizzative (45).

Ostinandosi a percorrere questa strada accidentata, non si farebbe altro che avallare quell'orientamento che affida alla sanzione penale una funzione meramente sanzionatoria, in un'ottica di violazione dell'obbligo, circoscritta ad un tipo d'autore (pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio), "che apre ad un inquietante ridimensionamento dello stesso diritto penale del fatto" (46).

Per ovviare a questi inconvenienti è dunque decisiva una lettura estensiva dell'art. 97, come norma che indirizzi il legislatore penale all'assolvimento di un duplice compito: quello di definire e tutelare i beni-interesi propri dell'amministrazione e, stante la loro accentuata significatività, eventualmente predisporre forme di tutela anticipata (47) che prendano in considerazione forme prodromiche alla lesione del bene (48).

(44) "La pertinenza di momenti istituzionali alla stessa costituzione degli oggetti di tutela, espone infatti al rischio di risolvere il bene tutelato in una mera forma — un assetto formale di competenze — e l'illecito penale in illecito di mera disobbedienza". Cfr. PULITANO, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, in AA.VV., *Bene e tecnica della tutela penale*, cit., p. 40.

(45) Una tale impostazione trova la sua realizzazione pratica nella costruzione della fattispecie secondo il modello del pericolo astratto, cfr. FIORE, *Funzionalità e correttezza della pubblica amministrazione penale e alternative*, Atti del Convegno di Studi, in *Giust. e cost.*, 1977, 166 e ss. Si arriva così ad una visione accessoria del diritto penale ed a una concezione formalistica dei delitti in esame che porta alla attenuazione della linea di confine tra illecito penale e illecito amministrativo per l'assimilazione dei due differenti piani d'indagine, vedi STULE, *Funzionalità e correttezza della pubblica amministrazione-controllo penale e alternative*, in *Giust. e cost.*, 1977, 199 e ss.

(46) Così S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1995, p. 11. Per un approfondimento ed una soluzione vedi STULE, *Omissione rifiuto e ritardo di atti di ufficio*, Napoli, 1974, p. 80.

(47) Accettando 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 vengono analizzati e definiti "beni intermedi a carattere immateriale" da SCHÜNEMANN, *Moderne Tendenzen in der Dogmatik der Fahrlässigkeits- und Gefährdungsdelikte*, in *Juristische Arbeitsblätter*, 1975, 76 e ss.

(48) Sul punto RAMPIONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, cit., p. 261; TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, 1975, 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 NERPI MODONA, *Tecnicismo e scelte politiche nella riforma del codice penale*, in *Dem. e dir.*, 1977, 682.

Ecco che, mentre i beni-interessi quali l'integrità del patrimonio pubblico, l'imparzialità e la correttezza dell'azione della Pubblica Amministrazione trovano sufficiente tutela nel titolo II, del libro II del codice penale, nei delitti contro la P.A. (49), le forme prodromiche di aggressione devono essere diversamente tipizzate e sanzionate.

La fattispecie di illecito finanziamento pubblico deve essere appunto vista in quest'ottica di anticipazione della tutela (50), come strumentale al raggiungimento dei beni verso cui tende la funzione amministrativa. 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 anticipazione della tutela (51), ed il livello

(49) Cfr., fra gli altri, BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione e principi costituzionali*, in *Studi in onore di S. Passarelli*, vol. VI, 1972, p. 134; AA.VV., *Funzionalità e correttezza della pubblica amministrazione-penale e alternative*, in *Giust. e cost.*, 1975, p. 5 e ss.; 1977, p. 1 e ss.; RAMPONI, *Bene giuridico e delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, op. cit., p. 261; SEVERINO DI BENEDETTO, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Le qualifiche soggettive*, Milano, 1983; STILE, *Amministrazione pubblica (delitti contro la)*, in *Dig. pen.*, 1985, p. 129 e ss.; TAGLIARINI, *Il concetto di pubblica amministrazione nel codice penale*, cit., p. 141.

(50) 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*, in AA.VV., *Beni e tecniche della tutela penale*, cit. p. 61; SCHÜNEMANN, *Moderne Tendenzen in der Dogmatik der Fahrlässigkeits- und Gefährdungsdelikte*, cit., p. 81 e ss.

(51) 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 offesibile dal reato, tanto più è legittimamente anticipabile la sua tutela e viceversa". Così ANCONI, *Contenuto e funzioni...*, op. cit., p. 176, 206; cfr. anche FIANDACA, *Il bene giuridico come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in *Riv. it.*, 1982, p. 77.

Un rapporto di proporzionalità intercorre dunque tra rango del bene giuridico e soglia legittima di punibilità del fatto: quanto più è elevato il rango del bene, tanto più 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 LUHMANN, *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, Opladen, 1974; BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione, una nuova fondazione della pena all'interno della teoria sistemica*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984, 1, 6 e ss.; KRATZSCH, *Verhaltenssteuerung und Organisation im Strafrecht*, cit., passim; ALBRECHT, *Das Strafrecht auf dem Weg vom liberalen Rechtsstaat zum sozialen Interventionsstaat*, cit., 188 e ss.; Id., *Erosionen des rechtsstaatlichen Strafrechts*, cit., 163; BARATTA, *Funzioni strutturali e funzioni simboliche del diritto penale. Lineamenti di una teoria del bene giuridico*, in *Studi in memoria di G. Tatarello*, vol. II, Milano 1990, p. 94 ss.; HASSEMER, *Kennzeichen und Krise des modernen Strafrechts*, in *ZRP*, 1992, 381; KINDHÄUSER, *Sicherheitsstrafrecht. Gefahren des Strafrechts in der Risikogesellschaft*, in *Universitas*, 1992, 227; PALAZZO, *I confini della tutela penale; selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in questa *Riv. imp. Cusani*.

di concretizzazione dello stesso bene oggetto di protezione, il quale non è più sospeso nell'impalpabile sfera dell'apparato istituzionale Pubblica Amministrazione, ma individuato nel più delimitato ambito del partito politico, quale entità direttamente collegata ed ingenerata nella burocrazia pubblica e parapubblica (52).

Nello sforzo interpretativo teso alla migliore specificazione del bene protetto dal divieto di finanziamento pubblico, si deve anche sottolineare come il legislatore abbia voluto evitare che posizioni di potere negli enti pubblici o nelle società a prevalente partecipazione pubblica siano lottizzate, dagli stessi partiti, in funzione di un accaparramento di risorse pubbliche sotto forma di illecito finanziamento (53). Seguendo questa precisazione è ancora più evidente l'idea che la volontà legislativa abbia voluto colpire una ingerenza indebita ed eccessiva dei partiti nella "burocrazia pubblica e parapubblica" (54) ed evitare, quindi, che "posizioni di potere, negli enti pubblici o nelle società a prevalente partecipazione pubblica siano appetite, attribuite ed utilizzate in funzione di prospettive di illegale finanziamento" (55).

Si può allora concludere che, la norma sull'illecito finanziamento pubblico va intesa come disciplina ostativa rispetto a fenomeni di lottizzazione partitica di enti pubblici e parapubblici, indirizzandosi pure ad una tutela prodromica dell'imparzialità della funzione amministrativa (56).

Tale scelta interpretativa, del resto, giustifica anche sul piano del principio di *extrema ratio*, la fattispecie dell'illecito finanziamento pubblico, quale puntuale proiezione in campo penale del disposto dell'art. 98 della Costituzione (oltre che dell'art. 97) nella parte in cui afferma "I pubblici ufficiali sono al servizio esclusivo della Nazione" (primo comma) e, nella parte in cui (terzo comma), pone limitazioni al diritto di iscriversi

sta, 1992, 453 e ss.; ROXIN, *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, cit., p. 18 e ss.; MOCICA, *Dalla tutela dei beni alla tutela di funzioni: tra illusioni postmoderne e riflessi illiberali*, in *questa Rivista*, 1995; Id., *La perenne emergenza*, cit., p. 10.

(52) 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.

Cfr. STILE, *Omissione rifiuto e ritardo di atti di ufficio*, Napoli, 1974, p. 97; MARUCCI, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, a cura di STILE, Napoli, 1985, p. 360 e ss.; MOCICA, *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.

(53) In tali termini si esprime OPPO, op. cit., 577.

(54) Così ALAGNA, op. cit., 379.

(55) Cfr. SPAGNOLO, op. cit., p. 35 n. 2; ALAGNA, op. cit., 379; OPPO, op. cit., 577.

(56) La tesi che la legge sull'illecito finanziamento pubblico vada a tutelare "da modalità di finanziamento lesive di interessi relativi all'imparzialità della pubblica amministrazione" trova puntuale riscontro in giurisprudenza. Cfr. per tutti Trib. Milano 28 aprile 1994, imp. Cusani.

a partiti politici, derogando a quanto stabilito dall'art. 49 della Costituzione (57).

È pure da rilevare che le analogie tra il reato di illecito finanziamento pubblico ai partiti e i delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione non si fermano al dato del bene oggetto di tutela, ma emergono con chiarezza anche sotto il profilo strutturale (58), come fu evidenziato nei lavori preparatori della legge sull'illecito finanziamento (59).

Si porrebbe allora il problema della configurabilità di un concorso apparente di norme oppure di un concorso formale di reati tra le due figure criminose; la questione, rilevante, non può essere in questa sede trattata (60).

3.1. Giunti dunque all'individuazione dell'oggetto di tutela del reato di illecito finanziamento pubblico, cerchiamo ora di individuare il bene protetto dalla norma indirizzata alla repressione di finanziamenti non pubblicizzati provenienti da società private.

La legge del 1974 ha ritenuto, come abbiamo visto, le sovvenzioni delle società private ai partiti lecite, purché deliberate dall'organo sociale competente ed iscritte in bilancio; la legge n. 659/1981 ha altresì considerate legittime le contribuzioni provenienti dal privato individualmente 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 eccessiva ed inopportuna, è incontestabilmente evidenziato da un'affermazione dell'on. Galloni, recepita nella Relazione della prima commissione permanente: "il finanziamento

(57) Per un'analisi approfondita sull'art. 49 della Costituzione v. PASQUINO, in *Commentario alla costituzione italiana*, a cura di SCIALOJA, BRANCA, Bologna, 1992, II, p. 2 e ss.
(58) Per una visione d'insieme del rapporto fra illecito finanziamento e delitti contro la pubblica amministrazione si rimanda a SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 87 e ss.

(59) Al riguardo è di grande interesse la lettura 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 obblighi e sanzioni". Tale titolo contiene un articolo, l'art. 25, che dopo avere ripetuto la formulazione descrittivo-normativa del primo comma dell'art. 7, presenta un'interessantissima novità sanzionatoria laddove recita, al terzo 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 sanzionatoria 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.

(60) Sul punto v. comunque LOZZI, *L'ambito di operatività del divieto di finanziamento ai partiti*, *cit.*, 356 e ss.; SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 87 e ss.; TAORMINA, *op. cit.*, p. 353.

da parte delle società private è ammissibile solo quando sia pubblico e dichiarato... e pertanto non possa essere erogato per scopi di condizionamento dei partiti politici (61)."

Da una tale dichiarazione emerge, invero, la confusione di piani in cui è incorso il legislatore, intendendo il mero 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'inibizione di ricevere e di elargire finanziamenti, idonea a prevenire ogni commissione indebita tra poteri economici e potere politico.

D'altra parte il secondo 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 a partiti, di grosse somme, astrattamente idonee ad influenzare significativamente le scelte politiche di quel determinato partito, purché tali somme siano iscritte in bilancio e l'erogazione sia stata correttamente deliberata da organi sociali.

Il finanziamento condizionante, proveniente da società private, è dunque valutato dal legislatore come "un modo legittimo di concorrere a determinare la politica nazionale", pertanto non contrastante con "il principio del pluralismo dei partiti" (62).

Si deve invece ribadire che una compiuta tutela della pluralistica composizione del nostro sistema politico avrebbe imposto una limitazione qualitativa o, almeno quantitativa, anche dei finanziamenti privati, come del resto è avvenuto in altri ordinamenti (63).

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

(62) Cfr. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 36 e ss.

(63) La Repubblica Federale di Germania, che è stata uno dei primi paesi ad aver introdotto un sistema di sovvenzioni pubbliche ai partiti, con la "Legge sui partiti politici" del 24 luglio 1967, così come modificata dalle leggi 25 giugno 1969, 22 luglio 1969, 21 dicembre 1979, 22 dicembre 1983 e 22 dicembre 1988, vieta al primo comma dell'art. 25 alcune categorie di finanziamenti privati: le elargizioni provenienti da fondazioni politiche, quelle poste in essere da organizzazioni che perseguono scopi di pubblica utilità, caritatevoli o religiosi, qualunque ne sia la natura giuridica, le donazioni di ammontare superiori ai 1000 marchi di cui non sia accertabile il nome del donatore o effettuate per conto di terzi non individuabili.

Ma il divieto di finanziamento privato più significativo è quello riferito alle donazioni che vengono "riconoscibilmente effettuate nell'aspettativa di un determinato vantaggio economico o politico".

Dobbiamo, allora, constatare nuovamente 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 regolarmente approvato ed iscritto in bilancio, anche se corrisposto allo scopo di condizionare le scelte politiche", e punisce come illecito "il finanziamento disintessato" ed esiguo, nel caso in cui non sia stato regolarmente deliberato o non risulti iscritto in bilancio (64).

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, e pertanto in grado di nascondere "secondi fini".

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 condizionante (65).

In questo senso il legislatore ha inteso, garantendo all'opinione pubblica la corretta e precisa conoscenza di interferenze economiche all'in-

Invero una norma di tal genere bene si adatterebbe alla disciplina di divieti recepita dal legislatore italiano. In particolare a quella prevista dal secondo comma dell'art. 7, che, a differenza del terzo comma dell'art. 4 della legge n. 659/1981 non pone alcun limite quantitativo alla contribuzione privata.

L'inopportunità di una siffatta impostazione possono chiaramente percepirsi, non appena si consideri che, ai sensi del secondo comma dell'art. 7, risulta pienamente legittima la corresponsione, da parte di società private ai partiti, di grosse somme, astrattamente idonee ad influenzare significativamente le scelte politiche di quel determinato partito, purché la erogazione di tali somme sia stata correttamente deliberata da organi sociali ed iscritta in bilancio. Meglio sarebbe stato, costruire fattispecie qualificate dallo scopo, presumibilmente perseguito dall'erogatore delle contribuzioni (appunto il vantaggio economico o politico), ricostruito attraverso parametri imperniati sul *quantum* della contribuzione.

Chr. H.H. VON ANNUM, *Parteienfinanzierung*, Wiesbaden, 1982, p. 13 e ss.; DINGELDEY, *Strafrechtliche Konsequenzen einer etwaigen Nichtigkeitsklärung des Parteienfinanzierungsgesetzes durch das BVerG*, in *NSIZ*, 1985, 33 e ss.; VOLK, *Die Parteienfinanzierungsproblematik - Materielles Steuerstrafrecht nach geltendem Recht*, in *visira*, 1983, 219 e ss.

Per uno sguardo d'insieme sulla riforma della normativa tedesca sul finanziamento ai partiti, avvenuta con la legge 28 gennaio 1994 vedi per tutti BARTON, *Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108 e StGB)*, in *NIW*, 1994, 1098 e ss.

(64) Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 37.

(65) Il finanziamento condizionante resta tuttavia perseguibile attraverso la locuzione finale della condizione di salvezza del secondo comma: "sempre che non siano comunque vietati dalla legge".

terno delle strutture politiche, evidenziare e, quindi, prevenire eventuali intrecci tra politica ed affari.

Se il bene oggetto di tutela della norma di cui all'art. 7, secondo comma, può individuarsi nella trasparenza delle contribuzioni private, sembra opportuno estendere tale conclusione alla figura dell'illegale finanziamento individuale, di cui all'art. 4 della legge n. 659/1981.

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 erogati 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 (66), 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.

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.

È del resto 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; tale principio risulterebbe violato laddove il legislatore sanzionasse diversamente comportamenti, astrattamente offensivi in uguale misura, di uno stesso bene giuridico.

È stato pure messo in evidenza come la estremizzazione del concetto di bene giuridico, come unico parametro di riferimento della carica di offensività, possa condurre alla c.d. concezione sanzionatoria del diritto penale. Per evitare questi rischi deve sempre porsi attenzione alla "modalità

(66) Una tale impostazione riceve, come acutamente osserva un illustre studioso, "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". Così ANCONI, *op. cit.*, p. 172.

della condotta", dato indispensabile per una esatta e puntuale ricostruzione della fattispecie (67).

In tale chiave problematica è opportuno esaminare la tesi su cui si fonda la teoria dell'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 anzitutto osservare, allargando l'orizzonte del nostro studio ad una prospettiva logico-sistemica, che il mancato rispetto degli oneri pubblicitari, specificati al secondo 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 secondo comma dell'art. 7 della legge n. 195/1974, laddove tale omissione dipenda dal rifiuto degli amministratori di fornire informazioni societarie, dall'occultamento di tali informazioni all'organo assembleare (68).

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" (69).

(67) La "modalità della condotta" viene, da parte di autorevole dottrina, considerata come "il dato penalistico di maggior rilievo". V., per tutti, DELPALA, *Il fatto nella teoria generale del reato*, cit., p. 386.

(68) 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.

(69) Per un'analisi sulle problematiche che pone il reato in questione cfr., fra gli altri, ZUCCALÀ, *Il delitto di false comunicazioni sociali*, Padova, 1954, *passim*; VINCIGUERRA, *Rilevati sul concetto di false comunicazioni sociali*, in *questa Rivista*, 1967, 950 e ss.; DRAZZI, *Un concetto controverso: le comunicazioni sociali*, in *questa Rivista*, 1977, 1565 ss.; BARTULLI, *Tre studi sul falso in bilancio*, Milano, 1980, p. 12 e ss.; NUVOLONE, *Il bilancio delle società di fronte alla legge penale*, in *Studi in onore di P. Onida*, Milano, 1981, p. 648 ss.; ZUCCALÀ, *Le false comunicazioni sociali: problemi antichi e nuovi*, in *questa Rivista*,

È evidente come nei "fatti concernenti le condizioni economiche della società" potrebbero rientrare quei fatti in cui si concreta un finanziamento, ed è pure da sottolineare come la mancata iscrizione nel bilancio societario di finanziamenti erogati dalla società stessa possa determinare la commissione del delitto di falso in bilancio (70).

Un tale rapporto di interferenza strutturale tra il secondo comma dell'art. 7 della legge n. 195/1974 e i reati societari considerati non può non riverberarsi sull'analisi teleologica della fattispecie del finanziamento occulto.

È necessario allora, volgere la nostra attenzione sulla figura di false comunicazioni sociali, accantonando il reato di violazioni di obblighi incumbenti agli amministratori; ciò sul presupposto che si "deve ritenere esclusa, in base al principio di specialità in concreto o 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.: tra le due norme esiste, infatti, un rapporto di specialità "bilaterale" o "reciproca", 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." (71).

Sembra pertanto opportuno addivinare, brevemente, all'individuazione del bene giuridico presidiato dalla fattispecie di false comunicazioni sociali.

In tal senso dobbiamo rilevare come, secondo il prevalente orientamento, esso avrebbe natura plurioffensiva, dal momento che pregiudiche-

1989, 717; MAZZACUVA, *La tutela penale dell'informazione societaria*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, diretta da BRICOLA-ZAGREBELSKY, Torino, 1990, p. 61 e ss.; AZZALI, *Caratteri e problemi del delitto di false comunicazioni sociali*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1991, 365; NAPOLONI, *Valutazioni di bilancio e false comunicazioni sociali: lineamenti di un'indagine dopo l'attuazione della IV direttiva CEE*, in *Cass. pen.*, 1994, 42.

(70) L' 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. 1133/1981, d'iniziativa dei senatori Stanziani Ghedini e Spadaccia, e dal suo titolo V: "Finanziamento dei partiti e delle formazioni politiche: divieti obblighi e sanzioni", che all'art. 25 fa esplicito riferimento ai "comportamenti reati dal testo del secondo 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 secondo comma dell'art. 7, rispetto alla fattispecie del 2621, 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.

(71) Per un riepilogo dei rapporti tra le due figure cfr. MAZZACUVA, *I reati societari*, in *Trattato di diritto penale dell'impresa*, cit., p. 310 e ss.

rebbe l'interesse generale al regolare funzionamento delle società commerciali e l'ordinato sviluppo dell'economia pubblica (72), oltre all'interesse dei soci al controllo dell'attività degli amministratori e agli interessi patrimoniali degli stessi soci e dei terzi interessati alle vicende societarie (73).

Ad una tale soluzione, francamente dispersiva, sembra tuttavia dover opporre che il funzionamento delle società e, in particolare modo, l'economia nazionale risultano protetti solo indirettamente dalla fattispecie di false comunicazioni sociali, in quanto beni giuridici di "generalissimo" rilievo presidiati da "tutte le norme incriminatrici del settore" (74).

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".

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, e, nello stesso tempo, si riduce ragionevolmente l'ambito di operatività del reato di false comunicazioni sociali.

Così inteso l'interesse tutelato dal reato 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 n. 195/1974.

Sebbene infatti il secondo 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

(72) Il regolare funzionamento delle società commerciali e l'ordinato sviluppo dell'economia nazionale vanno ricondotti alla categoria dei c.d. "beni prestazione" cioè quei 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 COCO, Milano, 1979, p. 189; PEDRAZZI, *Interessi economici e tutela penale*, in AA.VV., *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, a cura di SMILE, Napoli 1985, p. 304.

(73) Orientamento condiviso dalla giurisprudenza. Per un quadro generale dei vari orientamenti giurisprudenziali cfr. MAZZACUVA, *I reati societari*, in *Trattato di diritto penale dell'impresa*, cit., p. 40 ss.

(74) Così E. GALLO, *Forma dei reati e funzione del danno in talune norme penali societarie*, in *Ind. pen.*, 1971, 391.

economico-societario, non limitandosi a garantire, come nell'art. 4 della legge n. 659/1981, 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 tutelabili" (75).

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 ad incriminare, infatti, comportamenti lesivi dei valori espressi nel secondo comma dell'art. 41 e nell'art. 49 della Costituzione, vale a dire il principio per cui "l'iniziativa economica privata... non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale", inteso in senso lato (76), e quello per cui "tutti i cittadini hanno il diritto... di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". 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.

(75) Così ANGIOSI, *op. cit.*, p. 153 s. Lo stesso Autore rileva che "l'approccio costituzionale", nella prospettiva individualistica del bene giuridico, "presenta una virtù essenziale: ... batte la strada della funzione critica, ma resta nel contempo sul terreno del diritto positivo e dunque vincolante".

(76) 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'occultamento 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, 655; PEDRAZZI, *Profili problematici del diritto penale dell'impresa*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1988, 126.

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

In tale ambito, invece, il comportamento incriminato risulta offensivo di una trasparenza che è in funzione unicamente del diritto del cittadino di informare l'esercizio delle proprie preferenze politiche ad una conoscenza piena e consapevole, estesa anche alle fonti di finanziamento dei partiti.

Il legislatore, infatti, nella composizione testuale dell'art. 4 della legge n. 659/1981, 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 politica.

Di contro, la strutturazione del secondo comma dell'art. 7 della legge n. 195/1974 si pone come funzionale ad una maggiore estensione dei controlli, poiché le condizioni di liceità di finanziamento ivi previste (delineazione della contribuzione ed iscrizione a bilancio), rientrano in quei fatti inerenti all'amministrazione della società, che attengono 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 dunque autonomamente tutelato e garantito da una serie di norme del codice civile (77) che attribuiscono all'autorità giudiziaria (78) e agli aventi diritto poteri di controllo e di azione.

Si comprende allora, che il valore della "trasparenza" sia tutelato, dal secondo comma dell'art. 7 della legge n. 195/1974, in un'accezione particolarmente ampia: estesa cioè ai rapporti politici, ed in particolare alla ga-

(77) 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.

(78) 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., assoggetta l'amministrazione della società ad un controllo da parte dell'autorità giudiziaria a tutela di un pubblico interesse. In senso contrario Fessi, *Diritto commerciale*, 7ª edizione, Torino, 1989, p. 426 e ss.

ranza 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 ampliata e diversificativa dell'ambito soggettivo di applicazione delle norme recepite dal secondo comma dell'art. 7.

A questo ultimo proposito, si deve rilevare che tutti i soggetti erogatori, qualificabili "privati" e non compresi dal disposto normativo del secondo comma dell'art. 7, troveranno collocazione nell'art. 4 della legge n. 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 primo comma dell'art. 7, ed al finanziamento occulto societario dei partiti politici, di cui al secondo 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 secondo comma dell'art. 7 della legge n. 195/1974, 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 incriminato 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 terzo comma dell'art. 4 della legge n. 659/1981, potrà eventualmente ripercuotersi sull'interesse alla corretta informazione, o sull'interesse patrimoniale, dei soci e dei terzi coinvolti nelle vicende societarie.

4. Dopo aver individuato i beni giuridici di riferimento della normativa sul finanziamento illecito, conviene ora tracciare un sintetico quadro della struttura e dei limiti della legge in questione, prospettando anche

possibili percorsi alternativi ai modelli di intervento penale sinora utilizzati.

Partiamo dai presupposti della normativa, ricostruibili in due ordini di finalità.

Inanzitutto, la pressante, emotiva esigenza di un'estensione dell'intervento penale a fronte di un degenerato sistema politico-istituzionale, dominato da perverse "logiche di lottizzazione privatistica e di clientela nella gestione della cosa pubblica..."

In secondo luogo, l'incapacità di adoperare strumenti giuridici di minor costo sociale rispetto al penale, e "comunque l'assoluta inefficienza delle strutture istituzionali, nel garantire i controlli politico-amministrativi delle attività" considerate (79).

Da queste premesse nasce la norma lacunosa e confusa dell'art. 7, legge n. 195/1974 che, differenziando ipotesi di reato potenzialmente di uguale allarme sociale o meglio, non riuscendo a definire il distinto "disvalore d'evento" alla base della figura dell'illecito finanziamento pubblico rispetto all'occulto finanziamento societario, ripiegava sul terreno della mera violazione d'obbligo.

L'adozione di questa prospettiva se, da un lato, valeva a 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, legittimava 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 state rispettati gli obblighi prescritti.

Ben più opportuno sarebbe stato, se il legislatore, affinando le tecniche di tipizzazione delle fattispecie incriminatrici, avesse "inserito nei modelli criminali elementi o modalità di realizzazione del fatto capaci di riflettere una plausibile minaccia al bene protetto" (80).

Si sarebbe, ad esempio, potuto subordinare la punibilità, nel caso del finanziamento di società private, alla condizione che il finanziamento fosse di un determinato importo, definito a livello normativo, ed erogato da persone appartenenti a strutture organizzative complesse, cioè dotate di mezzi adeguati di aggressione, mezzi in grado di condizionare scelte politiche-partitiche secondo logiche di lottizzazione.

In questo senso, ci si sarebbe 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.

(79) MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 1 e ss.

(80) Cfr. FIANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, in AA.VV., *Beni e tecniche della tutela penale*, cit., p. 61 e ss.

Si sarebbe in tal modo rispettato, nel senso dell'effettività sostanziale, il principio di tassatività-determinatezza della fattispecie, dal momento che "quanti più dati empirici si hanno, tanto più si riduce lo spazio della libera decisione sui valori" e dunque l'arbitrio e la discrezionalità del potere giudiziario (81).

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 efficacia (82).

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) porta, infatti, ad una tutela dei c.d. "beni prestazione", cioè entità inafferrabili, che più che oggetti di tutela rappresentano *rationes* di tutela (83).

È il distacco da ogni parametro empirico a cui riportare 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.

Se, infatti, è indubitabile che il dolo di frode costituisce "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" (84), risulta altresì chiaro che il carattere distintivo dell'illecito penale, confinato sul piano dell'elemento soggettivo, non corrisponde a specifiche modalità di offensività desumibili dalla condotta.

Non è più il comportamento lesivo o pericoloso ad essere penalizzato, quanto "il comportamento atto ad ingannare", cioè il comporta-

(81) Così NOLL, *Straf rechtswissenschaft und Gesetzgebung*, in ZStW, 1980, p. 366.

(82) Cfr. HERZOG, *Gesellschaftliche Unsicherheit und strafrechtliche Daseinsvorsorge*, Heidelberg, 1991, p. 109 e ss.

(83) Sul punto vedi MOCCIA, *Dalla tutela dei beni alla tutela di funzioni*, cit., p. 350 e ss.

(84) Cfr. PULITANO, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, cit., p. 41 e ss.

mento astrattamente pericoloso nel senso di una utilizzazione più spinta della tecnica di anticipazione della tutela (85).

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 giuridici" (86).

"La fuga nel soggettivo si accompagna pertanto, quale unico correttivo, ad una incontrollata sovrapposizione dell'illecito penale a discipline extrapenalì, in chiave meramente sanzionatoria" (87).

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, indubbiamente, 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 positivistica.

A questo quadro è necessario aggiungere la lacunosità originaria della norma (prolungatasi per oltre sette anni) rispetto al centrale problema del finanziamento straniero e del finanziamento del singolo cittadino (che tardivamente penalizzati dalla legge n. 659/1981, in meno di una settimana, risultarono depenalizzati dalla legge n. 689/1981); la riproposizione di ipotesi di reato già presenti nel sistema, ampliate ed intrecciate fra loro (così il reato di occulto finanziamento societario, che risulta composto dall'illecito finanziamento pubblico, una forma anticipata di delitto contro la Pubblica Amministrazione, e dal falso in bilancio); la difficile riconoscibilità dei soggetti attivi dei reati attraverso una serie di riferimenti ad elementi normativi; la costruzione di una fattispecie (la omessa dichiarazione alla Presidenza della Camera) ricca di definizioni tecnico-amministrative (norma penale in bianco).

Tutto ciò, oltre a minare la stessa determinatezza della fattispecie penale, conduce ad un modello di appesantimento e di amministrativizzazione della tutela penale inaccettabile quanto inefficace. L'uso dello strumento penalistico va, infatti, ad interferire nella disciplina preventiva già strutturata dal diritto privato o dal diritto amministrativo" (si vedano, ad esempio, le norme interne della P.A., gli statuti degli enti pubblici, i rego-

(85) Vedi FIANDACA, *La tipizzazione del pericolo*, cit., p. 60.

(86) Così PULITANO, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, cit., p. 43.

(87) Così PULITANO, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, cit., p. 43.

lamenti della Camera, la disciplina civilistica in tema di trasparenza societaria), andando a sanzionare, come è stato più volte evidenziato, la inosservanza di norme organizzative piuttosto che la realizzazione di fatti socialmente dannosi.

Il conseguente spostamento del nucleo costitutivo del reato dall'offesa del bene alla violazione del dovere, va ad affermare una concezione autoritaria del diritto penale che nega il principio di sussidiarietà (88). Si ritorna, per questa via, ad affidare allo strumento penale una funzione meramente sanzionatoria (89).

Il prezzo che la norma paga ad una siffatta costruzione formalista è la lacunosità, di qui una tendenza alla moltiplicazione e "alla proliferazione delle fattispecie penali in funzione preventiva, caratterizzata, per lo più da ridondanze casistiche ai limiti del "paradosso" (90), emblematicamente rappresentate dalle condizioni di liceità presenti nella fattispecie di illecito finanziamento societario occulto.

Alla fattispecie di illecito finanziamento pubblico e a quella di occulto finanziamento societario, la legge n. 659/1981 ha così aggiunto l'ibrida 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 n. 22/1982, n. 515/1993.

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 n. 659/1981.

Si assiste insomma al trionfo della caoticità legislativa e, soprattutto, di quell'ipertrofia penalistica, additata come una delle cause principali dell'inefficienza del nostro sistema giudiziario.

L'esperienza di tangentopoli ha invece evidenziato come, attraverso una penalizzazione indiscriminata, non possa esser costruito un efficace piano di tutela dei variegati interessi (politici, economici ed amministrativi) sul tappeto e come, "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" (91).

Si comprende, del resto, facilmente che la complessità e l'eteroge-

(88) Sul punto vedi ALBRECHT, *Strafrecht - ultima ratio*, Frankfurt, 1992, *passim*; In., *Erosionen des rechtsstaatlichen Strafrechts*, in *KritV*, 1993, p. 163 e ss.; HASSEMER, *Kennzeichen und Krise des modernen Strafrechts*, cit., 378 e ss.

(89) Vedi MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 11 e ss.

(90) Cfr. MOCCIA, *op. ult. cit.*, p. 10, 11 e 12.

(91) Così PULITANO, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, cit., p. 44 e ss.

neità dei beni giuridici protetti dalle norme sull'illecito finanziamento, necessità anzitutto di una sapiente opera di "concretizzazione normativa dei modelli di organizzazione e di controllo delle attività inerenti" (92).

Di qui la priorità — rispetto all'eventuale tutela penale — di modelli di governo degli interessi in gioco che diano concretezza sociale agli oggetti stessi della tutela (93).

Su questo terreno va, altresì, rimarcata l'insufficienza e l'inidoneità dello strumento penale a determinare la qualità di un modello positivo delle attività pertinenti, laddove la sua funzione può essere circoscritta ad assicurare la complessiva tenuta del sistema quale sanzione di chiusura, in ottemperanza al principio di *extrema ratio*, vale a dire nella misura in cui ciò sia necessario a reprimere comportamenti incompatibili con il modello programmato e delineato a livello civilistico ed amministrativo (94).

5. I rilievi mossi precedentemente, devono essere posti come premessa ad un'analisi politico-criminale della legge sull'illecito finanziamento che affronti due significative questioni.

La prima concerne la tecnica di normazione adoperata dal legislatore; al riguardo deve stabilirsi, se essa sia adeguata alla volontà di costruire un efficace scudo ai condizionamenti del sistema democratico provenienti dalla dazione di finanziamenti, o, piuttosto, nasconda il malcelato intento di aprire consistenti varchi di elusione dei divieti.

La seconda è inerente alla funzione effettiva di una legge che, da un punto di vista strettamente tecnico, si limita a recepire ed ad ampliare figure di reati già esistenti.

Sotto il primo profilo, si deve anzitutto rimarcare quanto già è stato osservato circa la lacunosità delle fattispecie di illecito finanziamento privato, quali delitti costruiti su divieti condizionati, strutturalmente inidonei a prevenire il fenomeno di criminale commistione tra politica e impresa.

In questa sede appare tuttavia opportuno qualche approfondimento, impostando un'indagine relativa ai presupposti dei divieti.

(92) Sul piano generale di una efficace tutela degli interessi diffusi risulta ormai imprescindibile esigenza la loro definizione e determinazione. "Non è infatti consentita la tutela di condotte o principi 'freischwebenden' (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 pericolo non è sicura, conducendo, attraverso una protratta criminalizzazione preventiva ad una tutela di un bene giuridico impalpabile". Così ROXIN, *Strafrecht*, cit., p. 19.

Cfr. pure ALBRECHT, *Das Strafrecht auf dem Weg vom liberalen Rechtsstaat zum sozialen Interventionsstaat*, cit., 182 e ss.; HERZOG, *Gesellschaftliche Unsicherheit und strafrechtliche Daseinsvorsorge*, cit., p. 70 e ss.

(93) Sul punto cfr. MOCCIA, *Dalla tutela di beni alla tutela di funzioni*, cit., p. 346.

(94) Vedi PULITANO, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, cit., p. 38.

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" (95).

Un tale assunto, apparentemente ineccepibile, tradisce invero 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 ricezione, come sarebbe stato coerente, di contribuzioni private.

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 cd. "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 (96).

Il combinarsi di queste aporie non poteva che condurre ad una normativa farraginoso e caotica: "la legge n. 195/1974 aveva infatti lasciato aperti troppi varchi allo svilupparsi dei fenomeni di corruzione e di confusione tra il pubblico ed il privato, tra politica e amministrazione, tra attività di partito ed attività di governo" (97).

Tali rilievi, sommati alle ambiguità, alle incongruità di redazione, alla lacunosità, alla complessiva inadeguatezza della normativa penale di chiusura, conducono ad abbandonare l'ottica di una *ratio legis* giustificata da motivi prevalentemente giuridici.

Il riferimento insistente del legislatore ai valori costituzionali tutelati

(95) Vedi intervento del relatore on. Galloni in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Discussioni della seduta del 9 aprile 1974*, p. 14196 e ss.

(96) "Sistema che già prima dell'approvazione della legge n. 195/1974 era stato giudicato 'mistificatorio' e tale da far derivare una perdita di credibilità all'intera legge". Cfr. SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 27.

(97) Così SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 27.

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 l'opportunità politica di intervenire con provvedimenti di finanziamento dei partiti" (98).

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 imputazione 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 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 finanziare statualmente la attività ordinaria dei partiti.

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 le contraddizioni, la inadeguatezza, la frammentarietà e parzialità di una legge che, nata in un clima di indignazione dell'opinione pubblica ed all'indomani di una serie di scandali (99), ci appare come prodotto emozionale (100), fortemente permeata di contenuti simbolici (101).

(98) Vedi *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, disegni e proposte di legge n. 2860-59 A*, p. 8.

(99) Emblematici furono lo scandalo dei "petroli" e lo scandalo Ingic legato agli appalti dell'imposta di consumo. Cfr. *Cresspi, Il peculato per distrazione nella "giurisprudenza" del Senato della Repubblica*, in questa *Rivista*, 1973, p. 418 e ss.; SPAGNOLO, *op. cit.*, p. 6 n. 7.

(100) Sulla genesi emozionale della legislazione simbolico-emergenziale cfr. Riccio, *Politica penale dell'emergenza e costituzione*, cit., p. 46 e ss.; NUVOLONE, *L'opzione penale*, in *Ind. pen.*, 1985, 245 ss.; PALAZZO, *La recente legislazione penale*, Padova, 1985, p. 15 e ss.

(101) 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-strumentale" ed a "carattere di-

Quest'ultimo aspetto emerse in modo palese dal dibattito parlamentare che condusse alla legge del 1974 (102), come nelle discussioni inerenti alle leggi successive.

Nella seduta del 27 luglio del 1981, il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia, on. Gargani, affermava che la normativa sul finanziamento (precisamente la legge n. 659/1981) si inseriva "in una strategia complessiva volta a restituire credibilità alle istituzioni democratiche...; di cui i partiti sono certamente una componente essenziale"; le medesime parole venivano profferite dal relatore on. Gitti (103).

Ecco che si evidenzia, dagli stessi lavori preparatori, come la legge sul finanziamento illecito sia riportabile ad una "strategia di recupero della credibilità" (104). Tale dato, unito ai già considerati aspetti di inefficienza della legge, fa emergere in maniera inequivoca la funzione formale e strumentale della norma (105), riportabile per più versi alla cosiddetta categoria "simbolico-espressiva" (106), a cui avevamo già fatto riferimento per definire la norma contenuta nel secondo comma dell'art. 7 della legge n. 195/1974.

Ora, seppure risulta evidente che ogni legge, specie nel settore penale, trasuda di politicità, resta ferma l'esigenza di bilanciare le finalità

fenisivo" ... il dato caratterizzante 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*, in questa *Rivista*, 1992, 891 e ss.

Per approfondire il concetto di legislazione simbolica vedi BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 6 e ss.; HASSEMER, *Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz*, in *NSZ*, 1989, 553 e s.; VOß, *Symbolische Gesetzgebung*, cit., 1989, passim; Musco, *Consensus e legislazione penale*, in questa *Rivista*, 1993, 80 e ss.; MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 19, 27 e ss.

(102) Vedi intervento del relatore on. Galloni in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, Discussioni, seduta del 9 aprile 1974*, p. 14200 e ss.

(103) V. *Atti parlamentari, Camera dei deputati, VIII legislatura, Discussione, seduta del 27 luglio 1981*, p. 31854.

(104) Nella seduta del 24 luglio 1981 alla Camera, nell'intervento dell'on. Perantuo 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 n. 195/1974, la trasparenza è garantita ed il controllo è possibile? Il collega Gitti 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.

(105) Nella stessa seduta del 24 luglio 1981 alla Camera, l'on. Minervini afferma, parlando del disegno di legge n. 2452, relativo alla istituzione della "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*, p. 31797.

(106) Cfr. PALIERO, *Consensus sociale e diritto penale*, cit., 891.

politiche, tese all'integrazione sociale, con le esigenze giuridiche di efficienza e di efficacia degli strumenti adoperati (107).

Il legislatore deve, invero, tenere sempre presente questa prospettiva di bilanciamento, come l'unica in grado di "superare l'ottica 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" (108), conducendo infine verso quella "ricerca di un equilibrio dinamico dei poteri, che sembra l'espressione più caratteristica della funzione dinamica del nostro Stato costituzionale" (109).

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 elettivamente destinato a placare momentanee insicurezze collettive e bisogni emotivi di penalizzazione (110).

Quest'alternativa è soltanto apparentemente dagli esiti scontati; 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 strategie di controllo di fatti socialmente dannosi... contestualmente ispirata a criteri di garanzie ed efficienza" (111), 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 delittuose (112).

Questo fenomeno di "gigantismo" criminale (113) è infatti apparso (114), e appare tuttora (115) idoneo ad innestare un'antitesi incolmabile tra garanzie individuali ed efficienza dello strumento penale, determinando una sostanziale modifica in senso repressivo delle tecniche di tutela.

Ciò perché nel momento emergenziale, la componente politico-legislativa (c.d. attore del consenso) tende a massimizzare, attraverso l'i-

(107) Al riguardo, v. per tutti, Moccia, *La perenne emergenza*, cit., p. 10 e ss.

(108) Così CARULLI, *Amministrazione della giustizia e potere politico*, in *Giust. pen.*, 1979, III, 621.

(109) Così si esprime RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e costituzione*, cit. p. 16.

(110) Cfr. MARINUCCI, *Profili di una riforma del diritto penale*, cit., p. 20 e ss.

(111) Cfr. Moccia, *La perenne emergenza*, cit., p. 1 e ss.

(112) Cfr. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e costituzione*, cit., p. 21.

(113) 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.

(114) Al riguardo vedi, per tutti, RICCIO, *op. cit.*, p. 46 e ss.

(115) 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, INSOLERA, STORTONI, Torino, 1995, *passim*.

stanza di criminalizzazione, il "consenso sociale", facendosi "collettore di vere e proprie domande di pena collegate a bisogni di pena collettivi" (116).

Penetrato così nell'irrazionale dimensione dello *Strafbedürfnis*, il legislatore dà luogo ad un fenomeno di crescente "dilatazione ed enfaticizzazione dell'oggetto della tutela", all'introduzione di nuove fattispecie criminose, a forme di anticipazione della soglia della punibilità (117), ad un inasprimento delle sanzioni.

Sino ad arrivare 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" (118).

La legge n. 195/1974 presenta proprio alcuni dei tratti caratteristici di questa impostazione, tipicamente emergenziale.

Abbiamo già sottolineato come la spinta all'emanazione della legge fu di tipo emozionale, in quanto scaturita dal clima di forte allarme sociale sorto nell'opinione pubblica all'indomani di fatti di corruzione.

Abbiamo pure rilevato l'adozione della tecnica dell'anticipazione della tutela, la presenza nella legge di consistenti "tracce della funzione simbolica", anch'essa caratteristica delle fattispecie penali dell'emergenza, tendenti allo "scopo di confermare l'impegno delle forze politico-istituzionali sulle tematiche della criminalità, con il risultato di tranquillizzare l'opinione pubblica e di svolgere una prevenzione generale sotto forma di 'orientamento culturale' ossia di stigmatizzazione del fenomeno e delle sue estrinsecazioni" (119).

Si tratta, allora, di meglio disegnare i contorni dell'involuzione, in senso repressivo-emergenziale, del sistema e gli effetti ad essa connessi.

Va detto che i rischi legati a questo tipo di intervento sono riassumibili in due distinte situazioni: il sacrificio delle garanzie poste a tutela del reo (in questo caso, affermandosi una logica di sopravvalutazione dell'efficienza a scapito delle garanzie, non è in gioco la convenienza dello scopo ma la conformità dei mezzi adoperati) (120) oppure un potenziamento

(116) "La valorizzazione dei soggetti — qualificati come attori — dell'agire sociale è propria del c.d. "interazionismo simbolico". Così PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., p. 867 n. 72. Sul punto vedi pure ROTTLEUTHNER, *Einführung in die Rechtssoziologie*, Darmstadt, 1987, p. 46.

(117) Cfr. RICCIO, *op. cit.*, p. 65 e ss.

(118) V. Moccia, *La perenne emergenza*, cit., p. 27 e ss.

(119) Sul punto AMELUNG, *Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft*, Frankfurt, 1972, p. 346 e ss.; BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 6 e ss.;

LUHMANN, *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, Opladen, 1974;

JAKOBS, *Strafrecht*, Berlin-New York, 1991, p. 6 e ss.

(120) "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

soltanto apparente della tutela penale di determinati beni, con una caduta in termini di efficienza del sistema: la sperequazione tra forme e contenuti della norma, in questo caso, porta infatti alla irrimediabile elusione dello stesso *Zweckgedanke*.

È la seconda ipotesi, quella 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 assurde 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: la alternativa fra diritto penale "legittimazione" e diritto penale "imitazione" della politica è quindi stata risolta a favore della prima ipotesi (121).

Ciò significa legittimare la disponibilità dello strumento penale rispetto a qualsiasi scopo politico prescelto dal legislatore: la ricerca e la manipolazione del consenso politico-sociale raggiunge dunque un rilievo assolutamente prioritario, sovrastando ogni interrogativo sui valori di politica criminale.

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, rinuncia 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 sistema (122).

"La 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

incontrano su un fronte posto ben al di là dei bastioni del garantismo penale". Così PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., p. 874.

(121) Sul punto vedi PULITANO, *Politica criminale*, in AA.VV., *Diritto penale in trasformazione*, Milano, 1985, p. 15 e ss.

(122) 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., 886. Sul punto cfr. PULITANO, *Politica criminale*, cit., p. 14 e 15.

quanto orientamento dell'azione e, in conseguenza è scossa la fiducia istituzionale dei consociati" (123).

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 diritto" (124). È la trasformazione, o meglio la degenerazione, dell'illecito di valore e di lesione, nell'illecito di "funzione" (125).

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'inosservanza 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 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 prova" (126).

È chiaro, allora, che siamo in presenza di figure criminose che non tendono alla tutela di beni giuridici, quanto alla difesa di una funzione, "la funzione simbolica dell'ordinamento normativo come strumento di orientamento e istituzione di fiducia" (127).

Si deve allora dire, conclusivamente, che la normativa dell'illecito finanziamento ai partiti rappresenta il primo esempio di quel progetto di politica criminale dell'emergenza, che assumerà piena compiutezza e contorni più accentuatamente repressivi con l'emanazione della legge Reale (128).

Non è del resto un caso che la legge n. 195/1974 in tema di "illecito finanziamento" nasce 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 legge n. 195/1974 dalla successiva legge Reale. Entrambe leggi dell'emer-

(123) Cfr. BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 6 e ss.; LUHMANN, *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, cit., 1974; Id., *Rechtsoziologie*, 1983, p. 53 e ss.; JAKOBS, *Strafrecht*, cit., p. 28 e ss.

(124) Cfr. AMELUNG, *Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft*, cit., p. 346 e ss.; BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 6 e ss.; LUHMANN, *Rechtsoziologie*, cit., p. 66 e ss.; JAKOBS, *Strafrecht*, cit., p. 6 e ss.; OTTO, *Personales Unrecht, Schuld und Strafe*, in *ZStW*, 1975, 539 e ss.

(125) Cfr. MOCCIA, *Dalla tutela di beni alla tutela di funzioni*, cit., p. 347 e ss.

(126) Cfr. MOCCIA, *op. ult. cit.*, p. 346.

(127) Cfr. BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 15; LUHMANN, *Rechtsoziologie*, cit., p. 66 e ss.; JAKOBS, *Strafrecht*, cit., p. 7; WELZEL, *Das deutsche Strafrecht*, 1969, Berlin-New York, p. 2 e ss.

(128) Vedi al riguardo RICCIO, *op. cit.*, p. 75 e ss.

genza e miranti alla "tutela dei gangli essenziali del potere della classe borghese" (129), si ponevano, tuttavia, in rapporto completamente opposto rispetto alle rispettive problematiche di politica criminale.

Se infatti, la legge penale sul finanziamento appare normativa simbolica dell'inefficacia, certamente 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 rinunziare 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) (130).

Si rinnova in questo modo la concezione del diritto penale come strumento di "rielaborazione di conflitti sociali" (131), nel cui quadro si pone la separazione fra l'illegalismo dei beni e l'illegalismo dei diritti.

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* (132), "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 inefficaci (133).

(129) Cfr. BRACOLA, *Politica criminale e politica criminale dell'ordine pubblico*, in *Quest. crim.*, 1975, 224; RUCIO, *op. cit.*, p. 24.

(130) Per un'analisi più puntuale e una più precisa distinzione dei concetti di legislazione strumentale, simbolica, espressiva vedi PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., 890 e ss.

(131) Cfr. HASSEMER, *Strafrechtsdogmatik und Kriminalpolitik*, Hamburg, 1974, p. 142 e ss.

(132) Cfr. HAFERKAMP-LAUTMANN, *Zur Genese kriminalisierender Normen*, in *Krimf.*, 1975, 245 e ss.; STANGEL, *Staatliche Normgenese und symbolischer Interaktionismus*, in *Krimf.*, 1, 1986, 123 e ss. Per una visione completa del problema vedi PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., 859 e s.

(133) Vedi in via esemplificativa la critica alla costruzione di alcune disposizioni in materia penale-tributario di MOCICA, *La perenne emergenza*, cit., p. 12; In., *Dalla tutela dei beni alla tutela di funzioni*, cit., 358 e ss.

E questa grande ridistribuzione dell'illegalismo si traduce in una specializzazione dei circuiti giudiziari: per l'illegalismo dei beni — furti, rapine ecc. — alle leggi efficaci seguono tribunali ordinari e castighi; per l'illegalismo dei diritti — frodi, evasioni irregolari, operazioni commerciali irregolari ecc. — alle leggi farraginose corrispondono giurisdizioni speciali con transazioni, accomodazioni, ammode.

"La borghesia, e con essa tutta la classe dirigente, si è riservata il dominio fecondo sull'illegalismo dei diritti" (134).

In questo conflitto predeterminato 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 la apparenza e simbolica "sicurezza di tutti, in cambio del potere decisionale e di influenza di pochi".

Ecco che normazione penale e consenso sociale divergono due circuiti che, non solo si alimentano vicendevolmente, ma addirittura si integrano sino all'identificazione" (135).

Questa spirale perversa di emergenza e simbolicità ha attanagliato *ab origine* la legislazione sull'illecito finanziamento ai partiti politici, rendendola proiezione di scelte di politica generale, piuttosto che di politica criminale, perché mero strumento "di stabilizzazione del sistema sociale, di orientamento dell'azione dei consociati e di istituzionalizzazione delle aspettative".

In questo contesto la sanzione penale diviene, a sua volta, espressione simbolica, contraddittoria rispetto a quella rappresentata dal reato (136) e, arricchita a misura di contenuti positivi di generalprevenzione (137), perde ogni funzione specialprevenitiva e rieducativa.

Vanno, d'altra parte, rimarcate le incongruenze di redazione della normativa in questione che, per la confusa commissione di eterogenee figure criminose, elementi normativi ricostruttivi dei soggetti attivi, definizioni amministrative, risulta largamente deficitaria anche sotto il profilo della tassatività-determinatezza.

D'altronde questa erosione dei criteri di determinatezza della fattispecie corrisponde a quell'"uso politico" del livello tecnico-giuridico indi-

(134) Così FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, 1976, p. 95.

(135) Così PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., 856.

(136) BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 7; JAKOBS, *Strafrecht*, cit., p. 7.

(137) In questo senso la simbolicità porta alla concezione della pena come integrazione prevenzione. Sul tema vedi BARATTA, *La teoria della integrazione-prevenzione*, cit., p. 6 e ss.; JAKOBS, *Strafrecht*, cit., p. 7 e ss.; OTTO, *Personales Unrecht, Schuld und Strafe*, cit., p. 539 e ss. WELZEL, *Das deutsche Strafrecht*, cit., p. 2 e ss.

spensabile alla concreta attuazione di un progetto legislativo della simbolicità (138).

Soltanto la norma poco chiara e farraginoso è, infatti, in grado di generare 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 egemoni" (139).

Ecco la funzione dei vari accorgimenti di tecnica legislativa, condizionali la struttura endemica della fattispecie (così l'inserzione delle clausole di salvezza nell'illecito finanziamento societario occulto, vere e proprie "clausole di aggiramento" o la previsione, nella stessa fattispecie, "di superflui doli specifici che rendono i fatti di ardua provabilità)" (140), oppure tesi ad intaccare la funzionalità e dunque l'efficacia della norma (così 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 n. 659/1981, da riempirsi ad opera di un organo politico quale la Presidenza della Camera, che di fatto mai ha effettivamente adempiuto alla sua funzione di controllo) (141).

Il combinarsi di tutti questi ingredienti negativi non poteva che condurre ad un prodotto legislativo di scarsa affidabilità, un monumento alla penalizzazione dell'inefficienza, ispirato alla "disciplina penale gattopardesca" (142) del "si cambia tutto per non cambiare niente".

Dott. FRANCESCO FORZATI
*Dottorando di ricerca in Diritto penale
presso l'Università di Napoli*

(138) Cfr. SEUBBI, *Mecanismi di aggiramento della legalità e della tassatività nel codice Rocco*, in *Quest. crim.*, 1981, 319 e ss.

(139) Sul punto vedi PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., 876 ss.

(140) Così PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, op. cit., 878.

(141) La "assoluta inadeguatezza del sistema scelto dal legislatore per assicurare la trasparenza e la pubblicità delle contribuzioni private" è chiaramente emersa da un'indagine effettuata presso la Presidenza della Camera dei deputati, effettuata prima dell'inizio di tangentopoli. Gli esiti di tale indagine sono addirittura "sconcertanti", per almeno due ordini di motivi.

Innanzitutto "La mancanza di un'organizzazione adeguata a soddisfare l'esigenza di pubblicità e trasparenza crea di fatto ostacoli insormontabili all'elettore che voglia sapere quali finanziamenti privati superiori ai 5 milioni abbia ricevuto un determinato politico".

In secondo luogo, "Il numero delle dichiarazioni presentate alla Camera è incredibilmente modesto... sembra addirittura che non siano mai pervenute dichiarazioni di finanziamenti ai singoli beneficiari. Tutto ciò rende legittimo il sospetto di una violazione generalizzata degli obblighi stabiliti dall'art. 4 della legge n. 659/1981, che rende ancora più anomala la scarsità delle iniziative giudiziarie" (ripetiamo che l'analisi è del 1991 dunque anteriore a tangentopoli).

Per una completa visione del problema rimandiamo a SPAGNOLO, op. cit., p. 84 e ss.

(142) La suggestiva espressione è di PALIERO, *Consenso sociale e diritto penale*, cit., p. 878.