

La Cassazione si pronuncia sulla sindacabilità degli atti del parlamentare.

di *Felicia Vilasi*

CASSAZIONE PENALE, SEZ. VI, 24 LUGLIO 2017 (UD. 6 GIUGNO 2017), N. 36769
PRESIDENTE ROTUNDO, RELATORE CORBO, P.G. DI LEO

1. In data 8 giugno 2017 la sesta sezione della Suprema Corte di Cassazione ha annullato senza rinvio la sentenza di non luogo a procedere emessa dal Tribunale di Milano in data 27 gennaio 2017 nei confronti di un ex parlamentare italiano in ordine al reato di corruzione per l'esercizio della funzione di rappresentante dello Stato italiano presso l'Assemblea del Consiglio d'Europa – P.A.C.E. designato quale membro della Camera dei Deputati per essere le condotte a lui ascritte insindacabili in virtù della clausola di immunità risultante dal combinato disposto degli artt. 68, co. 1, Cost., 3, co. 1, Legge n. 140/2003, 40 Statuto del Consiglio d'Europa, 14 e 15 Accordo Generale sulle immunità del Consiglio d'Europa e 3 e 5 Protocollo Addizionale.

In base alla ricostruzione effettuata dalla Procura, l'imputato avrebbe indebitamente ricevuto per sé e per terzi somme di denaro da un rappresentante dello Stato dell'Azerbaijan presso l'Assemblea del Consiglio d'Europa e da altri politici dello stesso paese, asservendo la propria funzione pubblica ad interessi privati e del Governo dell'Azerbaijan e, in particolare, esprimendo un voto contrario all'approvazione di un Rapporto sulle condizioni dei prigionieri politici nel paese e orientando le votazioni del proprio gruppo parlamentare in tal senso, così violando i doveri di fedeltà, correttezza ed onestà derivanti anche dalla Risoluzione n. 1903 adottata dall'Assemblea del Consiglio d'Europa.

Secondo il Giudice dell'udienza preliminare, perché possa dirsi integrato il reato di cui all'art. 318 c.p. non sarebbe sufficiente un generico impegno assunto dal pubblico ufficiale nei confronti del corruttore al compimento di uno o più atti contrari ai propri doveri d'ufficio, risultando invece necessario un accordo corruttivo mediante il quale il pubblico ufficiale ponga la propria funzione a servizio di un interesse privatistico mediante la dazione o l'accettazione di una promessa di utilità.

Tuttavia, la prova oltre ogni ragionevole dubbio dell'asservimento della pubblica funzione all'interesse privatistico non potrebbe limitarsi all'indicazione dell'entità della prestazione data o promessa ovvero delle dazioni nel loro complesso, ma dovrebbe necessariamente estendersi ad ulteriori fatti indice dell'asservimento, individuati dai pm nel sostegno garantito dal parlamentare alle posizioni politiche dell'Azerbaijan, nello svolgimento di attività politiche volte ad orientare le votazioni

del proprio gruppo parlamentare in senso contrario all'approvazione del Rapporto e nell'espressione da parte dello stesso imputato di un voto contrario allo stesso.

A parere del Gup, tuttavia, tali condotte non sarebbero suscettibili di formare oggetto di sindacato giurisdizionale, rientrando le stesse nel novero degli atti coperti da immunità in quanto esplicazione diretta della funzione parlamentare.

La sesta sezione della Corte di Cassazione ha condiviso le argomentazioni svolte dai pm che hanno presentato ricorso contro la menzionata sentenza, ritenendo inapplicabile la garanzia dell'immunità nel caso in esame e sostenendo l'astratta configurabilità, nei confronti del medesimo, del reato di corruzione di cui all'art. 318 c.p., stante l'assenza di qualunque sindacato sul merito dell'attività funzionale svolta dal membro dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa.

Dopo aver affermato la possibilità di ritenere configurabile il delitto contestato anche per il solo fatto dell'accordo tra pubblico ufficiale e corruttore avente ad oggetto lo svolgimento della pubblica funzione in cambio della promessa o della dazione di indebite utilità indipendentemente dall'effettivo compimento degli atti costituenti estrinsecazione della pubblica funzione, e dopo aver dichiarato sussumibile nell'ambito dell'esercizio delle pubbliche funzioni o, quanto meno, del pubblico servizio anche l'attività svolta dal Membro del Parlamento e del Membro dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, la Corte affronta quello che potrebbe dirsi il vero *punctum dolens* del caso, ovvero se debba ritenersi coperto da immunità l'accordo intercorso tra il Rappresentante presso l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa e il corruttore che abbia ad oggetto lo svolgimento della funzione pubblica in cambio della promessa o della dazione di indebite utilità.

2. Giova a questo proposito ricostruire, seppur in modo conciso, le linee evolutive dell'istituto in esame al fine di analizzare la *ratio* della prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, co. 1, Cost. e pervenire così ad una perimetrazione dell'ambito di operatività della norma e all'individuazione degli atti che possano dirsi estrinsecazione della funzione parlamentare dando vita, quindi, ad altrettante fattispecie di insindacabilità.

Vigente l'originario art. 68 Cost., l' "insindacabilità" o "irresponsabilità" funzionale alla mera tutela delle manifestazioni di pensiero ("opinioni espresse e voti dati nell'esercizio della funzione parlamentare") rappresentava solo una delle prerogative del parlamentare, sussistendo anche un'immunità o "inviolabilità" consistente nel divieto di "essere sottoposto a procedimento penale ... arrestato, o altrimenti sottoposto a perquisizione personale o domiciliare", salvo il caso in cui il Parlamentare fosse colto nell'atto di commettere un delitto per il quale si rendesse obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura, se non previa concessione dell'autorizzazione a procedere della Camera di appartenenza, necessaria perfino per "trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza, anche irrevocabile"¹.

¹ Art. 68, co. 2, Cost., nella stesura originaria

La discussione circa l'opportunità di una riforma dell'art. 68 cominciò ad aleggiare già agli inizi degli anni '80, a cavallo tra la VIII e la IX legislatura e culminò nella legge costituzionale n. 3 del 1993, che determinò il venir meno dell'istituto dell'autorizzazione a procedere per la mera sottoposizione a procedimento penale, così come per l'arresto o la privazione della libertà personale se compiuti in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se il Parlamentare venisse colto nell'atto di commettere un delitto per il quale fosse previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

La menzionata Riforma si collocava d'altronde in un contesto storico-politico in cui si imponeva con evidenza la necessità di consentire lo svolgimento di procedimenti penali che vedevano coinvolti i Parlamentari, quale che fosse il titolo del reato loro contestato, nella consapevolezza che fondamento dell'immunità è l'esigenza di garantire l'indipendenza delle Camere e dei singoli deputati, nel rispetto del più generale principio di libertà di espressione proclamato dall'art. 21 Cost., e non anche quello di consentire al Parlamentare di usufruire dell'immunità concessa dalla Carta Costituzionale per obiettivi che non siano connessi al suo *status*. È proprio questa la *ratio* che si pone a fondamento delle pronunce con cui la Corte Costituzionale ha definito in modo rigoroso i confini dell'art. 68 Cost. con l'obiettivo precipuo di evitare le menzionate "storture" nell'applicazione della garanzia dell'immunità parlamentare, garantendo al contempo un bilanciamento tra i contrapposti interessi di libertà nell'esercizio delle funzioni di parlamentare e la tutela dei diritti fondamentali della persona umana.

Paradigmatica in tal senso è la sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2004, in cui la Corte, nel dichiarare infondata una questione di legittimità riferita al co. 1 dell'art. 3 della L. 140/2003 contenente norme per l'attuazione dell'art. 68 Cost., si è riproposta di "definire una volta per tutte ed in modo esaustivo l'ambito precettivo dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ossia il contenuto della prerogativa parlamentare in esso prevista, che segna i confini oltre i quali la giurisdizione non può spingersi".

La Consulta ha in primo luogo puntualizzato che l'art. 68 contiene principi che presiedono alla garanzia delle attribuzioni delle Camere e dell'autorità giudiziaria contro reciproche interferenze e che, al contempo, sono preordinati alla tutela di beni costituzionali potenzialmente configgenti: da un lato, l'autonomia delle funzioni parlamentari come area di libertà politica delle assemblee rappresentative, e, dall'altro, i valori costituzionali che sono espressione della legalità, quali l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, l'eguale tutela giurisdizionale e il diritto di agire e di difendersi in giudizio.

La Corte giunge poi ad enucleare in modo cristallino il confine oltre il quale nessuna interpretazione e nessuno schema di soluzione dei conflitti potrebbero spingersi, precisando che "nonostante le evoluzioni subite, nel tempo, nella giurisprudenza di questa Corte, è enucleabile un principio, che è possibile oggi individuare come limite estremo della prerogativa dell'insindacabilità, e con ciò stesso delle virtualità interpretative astrattamente ascrivibili all'art. 68: questa non può mai trasformarsi in

un privilegio personale, quale sarebbe una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera “qualità” di parlamentare”.

Nel richiamare la precedente sentenza n. 219 del 2003, la Corte conclude affermando che “ciò che rileva, ai fini dell’insindacabilità, è il collegamento necessario con le “funzioni” del Parlamento, cioè l’ambito funzionale entro cui l’atto si iscrive”.

La sentenza richiamata, d’altronde, aveva già avuto modo di precisare che “alla stregua dell’equilibrato sistema di valori tracciato dalla Costituzione, garanzia e funzione sono inscindibilmente legate fra loro da un nesso che, reciprocamente, le definisce e giustifica: soltanto l’effettivo e concreto esercizio delle attribuzioni parlamentari ammette un’area di insindacabilità, a salvaguardia delle prerogative del Parlamento; così come, all’inverso, è solo e nei limiti di tale fondamentale esigenza che opera l’ambito della garanzia costituzionale”.

Con particolare riferimento al caso in esame, la questione che i giudici di legittimità hanno dovuto risolvere attiene alla possibilità di ritenere che l’atto corruttivo in ragione del quale il Parlamentare accetti di vincolare il libero esercizio del proprio diritto di voto e comunque di farne oggetto di compromesso per fini egoistici, di lucro personale o non esclusivamente politici possa dirsi “coperto” dalla speciale esimente contemplata nell’art. 68 Cost.

A questo proposito, è utile ricordare come già nella sentenza n. 9/1970 la Corte Costituzionale aveva avuto modo di evidenziare come l’immunità dovesse essere considerata una prerogativa prevista in favore della Camera per lo svolgimento regolare e libero della sua funzione e nell’interesse dell’ordinamento. Ciò spiega d’altronde anche il carattere irrinunciabile dell’immunità da parte del singolo, dal momento che il fondamento ultimo di quest’ultima è proprio la necessità di proteggere la funzione dell’organo costituzionale “anche contro atteggiamenti del suo componente che vulnererebbero l’essenza stessa della garanzia”.

Ai sensi dell’art. 28 Cost. i pubblici funzionari (nella cui categoria rientrano ormai pacificamente anche i Parlamentari) sono responsabili delle loro condotte che violino diritti (salve deroghe contenute in leggi civili, penali e amministrative) e che l’art. 54, 2° co. impone ai cittadini cui vengano affidate funzioni pubbliche l’obbligo di adempierle con disciplina e onore; le menzionate disposizioni, secondo la dottrina maggioritaria, servono ad orientare l’interprete nell’opera di distinzione tra ciò che è insindacabile e ciò che non lo è, al fine di garantire una lettura delle norme che disciplinano l’immunità alla luce dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale.

Potendosi dunque ritenere coperti da garanzia tutti e solo gli atti e comportamenti effettivamente funzionali alla libertà e indipendenza della funzione parlamentare, nonché al buon funzionamento dell’istituto parlamentare in quanto tale, non potrà che ritenersi sottratto alla garanzia dell’insindacabilità il comportamento dell’imputato che faccia mercato del proprio voto o dei propri poteri di iniziativa, non costituendo tale comportamento esercizio della funzione e trattandosi, al contrario, di condotta che nega in radice la libertà e l’indipendenza dello stesso.

A tal proposito, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 379/1996 ha affrontato il tema della consistenza e dei limiti delle immunità parlamentari e, al contempo, quello dei limiti dell'attività giudiziaria nei confronti delle Camere, affermando espressamente che al di fuori del perimetro delle immunità parlamentari si collocano “ad esempio [...] episodi di lesioni, minacce, furti ai danni di parlamentari, corruzione, ecc.”.

Cristallina in tal senso è la posizione del giudice costituzionale laddove afferma che “sono coperti da immunità non tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo, mentre ricadono sotto il dominio delle regole del diritto comune i comportamenti estranei alla ratio giustificativa dell'autonomia costituzionale delle Camere”. Sul punto anche Cass., Sez. VI, n. 21117 del 30/11/2005 ha avuto modo di affermare in modo perentorio che “nell'esercizio di un'attività amministrativa discrezionale, ed in particolare della pubblica funzione legislativa, non può ipotizzarsi il mercanteggiamento della funzione, nemmeno qualora venga concretamente in rilievo che la scelta discrezionale non sia stata consigliata dal raggiungimento di finalità istituzionali e dalla corretta valutazione degli interessi della collettività, ma da quello prevalente di un privato corruttore”.

A conferma di quanto finora sostenuto, giova ricordare che sia in dottrina ² che in giurisprudenza ³ è stato evidenziato più volte come il problema giuridico dell'insindacabilità-immunità attenga prevalentemente, se non esclusivamente, all'area delle opinioni politiche in senso stretto e al loro tenore intrinseco e non certo a condotte preesistenti e successive, in specie se costituite da accordi illeciti aventi contenuto economico; l'immunità, in particolare, non può essere riferita ai “comportamenti materiali”, come pure alle “condotte omissive e commissive” addebitate ad un membro del Parlamento, in quanto non riconducibili all'ambito delle “opinioni espresse” nell'esercizio delle relative funzioni.

La garanzia contemplata nell'art. 68, dunque, interferisce prevalentemente, se non esclusivamente, con i reati tipici di opinione (come le fattispecie di diffamazione ed ingiuria) rispetto ai quali le immunità parlamentari costituiscono da sempre un argine democratico rispetto a spinte reazionarie e repressive degli altri poteri statuali.

Basti considerare a tal proposito che tutta la giurisprudenza relativa all'applicazione della legge 140/2003 riguarda per l'appunto reati di diffamazione o comunque di opinione ⁴, tanto che autorevole dottrina ha sostenuto che la fattispecie dell'abuso

² Garofoli, *Manuale di diritto penale, Parte Generale*, 2016; M. Cerase, *Sviluppi e contrasti in materia d'insindacabilità parlamentare*, in Cass. Pen., 2003, p. 1770; F. Marone, *Resistenza a pubblico ufficiale e insindacabilità delle opinioni dei parlamentari*, in Foro it., 2002.

³ Corte Cost., 17 maggio 2001, n. 137; Corte Cost., 24 giugno 2002, n. 270

⁴ A titolo esemplificativo si veda Cassazione, Sezione I pen., n. 45074 del 2010, che ha riguardato il reato disciplinato dall'art. 278 c.p. di offesa al prestigio del Capo dello Stato, la sentenza della V Sez., n. 18672 del 2007 e l'ordinanza della n. 32354 del 12/7/2004, che si sono pronunciate su casi di diffamazione a mezzo stampa o televisione. Paradigmatica a tal proposito è poi la pronuncia della S.C., Sez. I, n. 1600 del 2/12/2004 (dep. 20/1/2005), la

della funzione parlamentare sarebbe integrata ogniqualvolta l'atto politico sia solo apparentemente riconducibile alla funzione pubblica, ma in realtà sia stato posto in essere a scopo illecito, cioè diffamatorio⁵.

A questo proposito, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 379 del 1996, nell'indicare il criterio discrezionale tra atti funzionali ed extrafunzionali, quindi tra atti coperti e non coperti da immunità, ha fatto riferimento alla "qualificazione degli atti come *interna corporis* offerta dai Regolamenti parlamentari", sottolineando come le previsioni espresse della normativa parlamentare precludono l'intervento del giudice penale, mentre tutte le altre condotte, alla luce del chiaro dettato del codice penale e della Costituzione (artt. 3 e 112 *in primis*), rimangono devolute al giudice ordinario. Ne consegue che non potranno risultare esenti dal giudicato penale tutte le fattispecie di reato che non trovino esauritiva classificazione e sanzione nelle norme interne, tra cui la corruzione, *expressis verbis* citata dalla Corte, insieme ad altre tipologie delittuose. Inoltre, la Corte ha precisato che l'insindacabilità va circoscritta ai casi in cui non sia "rinvenibile, nei fatti per i quali l'autorità giudiziaria sta procedendo, alcun elemento o frammento della concreta fattispecie che coinvolga beni o diritti che si sottraggano all'esauritiva capacità classificatoria del regolamento parlamentare (...)".

3. Ebbene, i giudici di legittimità, facendo espresso riferimento all'orientamento giurisprudenziale prevalente formatosi a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale nr. 379 del 1996 (mai contraddetta successivamente), hanno evidenziato come l'immunità contemplata dall'art. 68, co. 1 Cost. non preclude affatto la perseguibilità del reato di corruzione per l'esercizio della funzione in relazione all'attività del Membro del Parlamento, dovendosi piuttosto ritenere che la tutela accordata dalla Carta Costituzionale vada ricollegata all'esercizio degli atti di funzione tipici, nonché a quelli, non tipici, ma comunque specificamente connessi alla funzione parlamentare.

quale, in motivazione, ha sottolineato che solo il "nesso funzionale...consente di discernere le opinioni del parlamentare riconducibili alla libera manifestazione del pensiero, garantita ad ogni cittadino nei limiti generali della libertà di espressione, da quelle che riguardano l'esercizio della funzione parlamentare". Sia consentito poi il rinvio alle seguenti pronunce: Corte Costituzionale del 7 aprile 2004, n. 120, che respinse le eccezioni d'incostituzionalità sulla nuova normativa del 2003 invocata dalla difesa, sul presupposto che comunque fosse "necessario un nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'attività del parlamentare a prescindere dalla sua localizzazione, come già da tempo acquisito al "patrimonio giurisprudenziale" della Corte Costituzionale"; C. Cost. 20 luglio 2004, n. 246; 4 maggio 2005, n. 176; 16 giugno 2005, n. 235; 21 giugno 2006, n. 249; 3 luglio 2007, n. 304; infine, la sentenza della Corte Costituzionale 249/2006 che ha giudicato il turpiloquio del tutto "estraneo alle funzioni parlamentari", in quanto "non ammesso dai Regolamenti parlamentari", che negano ingresso nei lavori delle Camere a "scritti od espressioni sconvenienti".

⁵ G. Vassalli, Punti interrogativi sull'estensione dell'irresponsabilità dei membri del Parlamento, in *Giust. pen.*, 1973, I, col. 193 ss., sulle interrogazioni parlamentari presentate a scopo puramente diffamatorio e poi pubblicate su testate giornalistiche compiacenti.

Invero, non è possibile individuare alcun elemento dei fatti contestati che si sottragga alla capacità qualificatoria del regolamento parlamentare, risultando evidente come la negoziazione della funzione e l'accettazione di un'indebita remunerazione per l'esercizio della funzione parlamentare si pongano nettamente al di fuori di ogni disciplina e qualificazione contenuta nei regolamenti delle Camere.

Tali considerazioni trovano ulteriore conforto nel caso di specie, in considerazione del fatto che l'art. 11 dell' Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa, firmato a Parigi il 2 settembre 1949, aveva previsto che i privilegi e le immunità attribuiti ai Rappresentanti e Supplenti degli Stati membri all'interno dell'Assemblea Consultiva (ora Assemblea Parlamentare) potessero essere concessi *“non per loro utilità personale, ma per assicurare piena indipendenza all'esercizio del loro ufficio [...]*. Conseguentemente, un Membro non ha soltanto il diritto, ma il dovere di levare l'immunità del suo rappresentante in tutti i casi dove, a suo parere, la stessa impedisse di fare giustizia o possa essere levata senza nuocere allo scopo per cui è concessa”. Il Protocollo addizionale all'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa, firmato a Strasburgo il 6 novembre 1949, ha poi espressamente esteso il limite già indicato per i rappresentanti del Comitato dei Ministri ai Rappresentanti e Supplenti degli Stati membri nell'Assemblea Consultiva (ora Assemblea Parlamentare).

La Corte, infine, esclude la possibilità di considerare in astratto preclusa la configurabilità del reato di corruzione per l'esercizio della specifica funzione parlamentare sulla base dell'assunto secondo cui quest'ultima sarebbe caratterizzata da una inevitabile contaminazione tra interessi particolari ed interessi collettivi; invero non può ritenersi sussumibile nella nozione di attività di compromesso e di composizione degli interessi di parte la ricezione di utilità, come ad esempio cospicue somme di denaro, a titolo meramente personale.

In tali ipotesi, infatti, si perviene piuttosto ad uno sfruttamento per fini privati dell'esercizio dell'ufficio pubblico ricoperto, come confermato da una serie di indici normativi costituiti non solo dalla Convenzione penale sulla corruzione che impone agli Stati firmatari di adottare i provvedimenti necessari per incriminare gli atti di corruzione attiva e passiva che coinvolgono qualsiasi componente di un'assemblea pubblica nazionale che eserciti poteri legislativi o amministrativi, ma anche l'art. 322-bis c.p., che prevede la configurabilità dei reati di corruzione a carico dei Membri del Parlamento europeo.

Sarebbe dunque paradossale, a detta della Corte, ritenere che le fattispecie di corruzione *“non siano ipotizzabili a carico dei Membri del Parlamento italiano e siano invece configurabili nei confronti dei Membri del Parlamento europeo, che pure svolgono un'attività di contenuto molto simile ai primi, sono tutelati da pressoché identiche guarentigie, e sono diretta espressione, e rappresentanza, del medesimo corpo elettorale che elegge la Camera dei Deputati”*.