

INCHIESTA STADIO DELLA ROMA: LA CASSAZIONE DELINEA CON CHIAREZZA IL CONFINE TRA I DELITTI DI CORRUZIONE PROPRIA (ART. 319 C.P.) E CORRUZIONE PER L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE (ART. 318 C.P.)

Cass., Sez. VI, sent. 11 dicembre 2018 (dep. 29 gennaio 2019), n. 4486, Pres. Fidelbo, Rel. Calvanese, ric. Palozzi

Per leggere il testo della sentenza, clicca in alto su "visualizza allegato".

1. Con la sentenza che può leggersi in allegato, la Corte cassazione torna ad occuparsi, nell'ambito di un procedimento in fase cautelare, delle **note vicende relative all'inchiesta sulla costruzione dello stadio della Roma**, che vedono coinvolti, a vario titolo, imprenditori e funzionari pubblici dell'amministrazione romana. In particolare, il provvedimento in esame alleggerisce la posizione di **Adriano Palozzi, consigliere regionale del Lazio eletto nelle fila di Forza Italia**, che era stato in precedenza sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari con l'accusa, tra le altre, di aver ricevuto venticinque mila euro dall'imprenditore **Luca Parnasi**, a fronte dell'asservimento della sua funzione pubblica agli interessi di quest'ultimo e del suo gruppo imprenditoriale.

La decisione in commento si segnala per alcune interessanti affermazioni in ordine all'**individuazione, in seguito alle modifiche introdotte dalla c.d. legge Severino (l. n. 190 del 2012), dell'esatto confine tra le due fattispecie di corruzione previste oggi nel codice penale: la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) e la corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)**.

2. Prima di dar conto delle motivazioni della sentenza, ricapitoliamo brevemente i fatti. Ormai dall'inizio del 2014 è in corso il complesso *iter* burocratico per l'approvazione del progetto per la costruzione dello stadio della Roma. Progetto presentato il 26 marzo 2014 in Comune dal Presidente della A.S. Roma e da realizzarsi, su terreni acquistati da Parnasi, ad opera di una società facente capo al gruppo imprenditoriale di quest'ultimo. Secondo i giudici di merito, nel corso di tale *iter*, a partire dall'apertura della Conferenza dei servizi presso la regione Lazio, Parnasi e i suoi collaboratori avrebbero avviato contatti con funzionari della pubblica amministrazione e con esponenti politici impegnati istituzionalmente nelle procedure amministrative concernenti l'approvazione del suddetto progetto, promettendo e/o consegnando denaro o altre utilità al fine di mantenere costante l'asservimento di costoro agli interessi del gruppo imprenditoriale sopracitato.

Dalle intercettazioni disposte nel corso delle indagini è emerso come Parnasi teorizzasse, nei colloqui con i suoi più stretti collaboratori, il ricorso alla corruzione quale modalità per la gestione di tutti i progetti imprenditoriali del gruppo. Questi intendeva continuare ad elargire somme di denaro ai politici fino a quando i vari progetti in corso, tra i quali quello dello stadio, non avessero ricevuto tutte le autorizzazioni. «Un metodo, che lo stesso Parnasi aveva dichiarato di aver attuato da anni e che rappresentava per la sua azienda un vero e proprio investimento, la 'sua forza' imprenditoriale».

3. In tale cornice si colloca la corruzione di Adriano Palozzi, consigliere della regione Lazio dal 2013 e nuovamente rieletto nel marzo 2018, il quale, lo scorso 11 giugno 2018, è **stato sottoposto, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, alla misura degli arresti domiciliari** in relazione alle seguenti imputazioni:

- i) delitto di finanziamento illecito ai partiti (art. 7, comma 2, e 3 l. n. 195 del 1974 e art. 4, comma 1, l. n. 659 del 1981)*, per aver ricevuto dall'imprenditore Luca Parnasi, quale consigliere della regione Lazio e candidato alle elezioni regionali del marzo 2018, un contributo economico di circa venticinque mila euro, attraverso il versamento di tale somma ad una società direttamente a lui riconducibile, senza che tale contributo fosse deliberato dallo organo sociale competente e iscritto a bilancio;
- ii) delitto di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)*, per aver ricevuto da Parnasi la somma predetta per il compimento di singoli atti e comportamenti riconducibili al suo ufficio di consigliere regionale e in generale per l'asservimento delle sue funzioni agli interessi dell'imprenditore e del gruppo imprenditoriale a lui riconducibile, in violazione dei propri doveri istituzionali di imparzialità e correttezza;
- iii) delitto di emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8 d.lgs. n. 74 del 2000)*, perché quale amministratore di fatto della società che aveva ricevuto il contributo suddetto, in concorso con altri, aveva formato una falsa fattura per giustificare l'esborso della somma, anche al fine di consentire alla società di Parnasi di evadere le imposte sui redditi.

La misura degli arresti domiciliari è stata quindi confermata dal Tribunale di Roma in sede di riesame. In quest'ultimo provvedimento i giudici, nel ribadire la presenza di gravi indizi di colpevolezza con riguardo al delitto di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), hanno individuato una serie di iniziative che Palozzi aveva assunto nello svolgimento della sua funzione pubblica, nel complesso *iter* dell'approvazione del progetto dello stadio. Iniziative che, a loro avviso, risultavano essere espressione del rapporto privilegiato intrattenuto con Parnasi: il consigliere regionale aveva infatti preso parte ad una audizione sul progetto il 17 novembre 2016; aveva chiesto la convocazione di soggetti istituzionali coinvolti

nel procedimento (tra i quali il sindaco di Roma) e aveva sollecitato l'amministrazione comunale a dar conto del parere negativo inizialmente espresso e ad intraprendere le iniziative necessarie per portare a termine il progetto. Oltre a questo Palozzi – lo si evinceva dalle intercettazioni – **aveva in più occasioni manifestato a Parnasi 'la piena disponibilità' a collaborare con lui e la possibilità di essere 'utile' alle attività del suo gruppo imprenditoriale**, in virtù degli incarichi ricoperti in regione. In tale contesto si collocava quindi l'offerta di sostegno economico per le elezioni formulata da Parnasi a Palozzi, e la connessa trattativa per stabilire le modalità (illicite) attraverso le quali far arrivare a quest'ultimo il finanziamento di venticinque mila euro.

Ciononostante, il provvedimento di riesame non si è soffermato ad argomentare in ordine all'effettiva riconducibilità delle azioni sopracitate al concetto di 'atto contrario ai doveri d'ufficio' ma, ritenendo comunque provato uno stabile asservimento della funzione pubblica da parte del consigliere regionale, ha concluso per la sussistenza della *corruzione propria* ex art. 319 c.p.

4. Avverso l'ordinanza del Tribunale di Roma resa in sede di riesame ha proposto ricorso per Cassazione l'imputato, adducendo diversi motivi di doglianza. Ci vogliamo soffermare in particolare su uno di essi, che sottende la questione giuridica che fin dall'inizio ci premeva mettere in luce. In tale motivo il ricorrente lamentava che la condotta a lui ascritta – lo stabile asservimento della funzione pubblica agli interessi di Parnasi – **avrebbe dovuto al più configurare il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)**, trattandosi di una generica ed indefinita messa a disposizione per il futuro del suo ufficio di consigliere, che non era tuttavia sfociata in alcun atto contrario ai doveri del proprio ufficio.

Nella sentenza in commento la Cassazione giudica tale **motivo fondato** e – ribadendo anche alcune conclusioni già raggiunte in precedenti pronunce di legittimità – coglie l'occasione per precisare con estrema chiarezza quale debba essere considerato l'esatto confine tra la fattispecie di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) e quella di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.), in seguito alle modifiche introdotte dalla c.d. legge Severino (l. n. 190 del 2012).

5. Queste le affermazioni di principio contenute nella sentenza in esame.

i) La nuova formulazione della fattispecie di cui all'art. 318 c.p., ora rubricata come 'corruzione per l'esercizio della funzione', ha inciso notevolmente nella struttura della stessa, mutandone la natura. Mentre nella precedente versione la fattispecie era pur sempre costruita come reato di danno, connesso alla compravendita di un atto d'ufficio (purché non contrario ai doveri), **nella nuova tipizzazione il legislatore ha inteso ricomprendere tutte le forme di 'compravendita della funzione' non connesse causalmente al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio**.

ii) Il nuovo testo dell'art. 318 c.p. non ha proceduto ad alcuna *abolitio criminis*, neanche parziale, delle condotte previste dalla precedente formulazione e ha, invece, determinato un'**estensione dell'area di punibilità**. Ciò perché la nuova fattispecie di cui all'art. 318 c.p. ha sostituito alla precedente causale del compiendo o compiuto atto dell'ufficio, oggetto di 'retribuzione', il più generico collegamento della dazione o promessa di utilità ricevuta o accettata all'esercizio delle funzioni o dei poteri del pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio). In questo modo, per i fenomeni corruttivi non riconducibili all'area dell'art. 319 c.p. si configura una **fattispecie di onnicomprensiva 'monetizzazione' del munus pubblico**, sganciata in sé da una logica di formale sinallagma e idonea a superare i limiti applicativi che il vecchio testo presentava in relazione alle situazioni di incerta individuazione di un qualche concreto comportamento pubblico oggetto di mercimonio (Cfr. Cass. pen., Sez. IV, 25 settembre 2014, n. 49226, ric. Chisso; Cass. pen., Sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 19189, ric. Abbruzzese).

iii) In definitiva, l'art. 318 c.p. contiene i divieti diretti al pubblico funzionario di non ricevere denaro o altre utilità in ragione della funzione pubblica esercitata e, specularmente, al privato di non corrisponderglieli. In tal modo, il legislatore ha inteso, secondo la **logica del pericolo presunto**, prevenire la compravendita degli atti d'ufficio e garantire al contempo il corretto funzionamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

iv) Il limite esterno del nuovo reato di cui all'art. 318 cod. pen., rispetto alla più grave fattispecie della *corruzione propria* (art. 319 c.p.), resta pur sempre l'ipotesi in cui sia accertato un nesso strumentale tra la dazione-promessa e il compimento di un determinato o comunque ben determinabile atto contrario ai doveri d'ufficio.

v) I fenomeni di corruzione sistemica conosciuti dall'esperienza giudiziaria come **'messa a libro paga del pubblico funzionario', 'asservimento della funzione pubblica agli interessi privati' o 'messa a disposizione del proprio ufficio'**, tutti caratterizzati da un accordo corruttivo che impegna permanentemente il pubblico ufficiale a compiere od omettere una serie indeterminate di atti ricollegabili alla funzione esercitata, **devono essere ricondotti nella previsione della nuova fattispecie dell'art. 318 c.p., sempre che l'accordo o i pagamenti intervenuti non siano ricollegabili al compimento di uno o più atti contrari ai doveri d'ufficio** (Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 25 settembre 2014, n. 49226, ric. Chisso).

vi) **Il discrimine tra le due ipotesi corruttive resta pertanto segnato dalla progressione criminosa dell'interesse protetto in termini di gravità (che giustifica la diversa risposta punitiva) da una situazione di pericolo (il generico asservimento della funzione) ad una fattispecie di danno, in cui si realizza la massima offensività del reato (con l'individuazione di un atto contrario ai doveri d'ufficio)**. Nel primo caso la dazione indebita, condizionando la fedeltà ed imparzialità del pubblico ufficiale che si mette genericamente a disposizione del privato, pone in pericolo il corretto svolgimento della pubblica funzione; nell'altro, la dazione, essendo connessa sinallagmaticamente con il compimento di uno specifico atto contrario ai doveri d'ufficio, realizza una concreta lesione del bene giuridico protetto, meritando quindi una pena più severa.

6. Tornando al caso che qui ci occupa, la sentenza della Cassazione afferma allora che l'ordinanza del riesame impugnata non ha fatto corretta applicazione dei principi appena sanciti. **Il Tribunale di Roma ha infatti erroneamente ricostruito la vicenda nel perimetro della più grave fattispecie di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)**, pur in presenza di elementi fattuali che dimostravano la conclusione, tra il ricorrente e Parnasi, di un accordo corruttivo per il generico asservimento della pubblica funzione agli interessi del privato corruttore, **senza che fosse individuato o individuabile un atto di ufficio contrario ai doveri che il corrotto avrebbe già compiuto o dovuto compiere**.

Dalla ricostruzione proposta dal Tribunale emerge infatti esclusivamente una condotta di 'vendita della funzione pubblica' da parte di Palozzi, il quale, ponendosi genericamente a disposizione del privato, ha assunto l'impegno a compiere una serie indeterminata di atti ricollegabili alla funzione esercitata, senza promettere né tantomeno compiere atti contrari ai doveri di ufficio. **Il fatto ascritto al ricorrente viene allora riqualificato dalla Cassazione nella fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)**. Ciò rende necessario un nuovo apprezzamento da parte del giudice del riesame, poiché la valutazione delle esigenze cautelari era stata basata su una diversa ipotesi di reato, quella di *corruzione propria* (art. 319 c.p.), connotata, come si è detto, da una più intensa carica di offensività. L'ordinanza viene di conseguenza annullata e ritrasmessa al Tribunale di Roma.

