

# Sui supposti guasti della riforma della concussione

**1** Dopo una prima fase caratterizzata da reazioni complessivamente positive nei confronti della proposta governativa di riforma dei reati di corruzione, poi sfociata nella legge n. 190/2012, paiono ora moltiplicarsi le voci scettiche e/o apertamente critiche nei suoi confronti (si veda, da ultimo l'intervista rilasciata qualche giorno fa dall'ex Procuratore antimafia Grasso, *La norma Severino sulla concussione produce solo guasti*, in *Repubblica* dell'8 marzo 2013).

Tra le molte critiche formulate contro la riforma, due ricorrono con particolare frequenza: quella contro lo 'spacchettamento' della vecchia concussione nelle due attuali figure delittuose di cui agli artt. 317 e 319 *quater* c.p.; e quella che denuncia perniciosi effetti di azzeramento dei processi in corso per delitti di concussione – tra i quali si annovera notoriamente anche uno dei processi milanesi a carico dell'ex Presidente del Consiglio dei Ministri.

Vorrei qui cercare di spiegare perché queste critiche non mi persuadono, nonostante l'indubbia autorevolezza ed esperienza di chi le ha anche di recente formulate. Nel farlo, riproporrò alcuni argomenti già spesi in precedenti interventi su questa stessa Rivista (in particolare in un articolo scritto nell'aprile dello scorso anno a quattro mani con Emilio Dolcini<sup>1</sup>), limitandomi soltanto ad aggiungere qualche cursoria considerazione sollecitata dal dibattito in corso.

**2** Cominciamo con le critiche di fondo alla scomposizione della vecchia concussione. La nuova figura dell'induzione indebita a dare o promettere utilità, si sostiene, è una sorta di *monstrum* giuridico, nella misura in cui impone la punizione del privato, che è in realtà vittima della prevaricazione del pubblico agente, e la cui collaborazione alle indagini è anzi indispensabile ai fini della scoperta degli abusi del pubblico agente medesimo. Se ne deduce che occorrerebbe al più presto modificare l'art. 319 *quater* c.p., aumentando la pena per il pubblico agente ed eliminando la pena per il privato 'indotto'.

Le cose, mi pare, sono un pochino più complesse – forse, ahimè, troppo complesse per le esigenze della comunicazione mediatica e del dibattito politico.

Per comprendere il senso della scelta del legislatore, converrà ripensare per qualche istante alle opzioni che si spalancavano realisticamente all'inizio del cammino della riforma. Un dato che oggi tutti sembrano dimenticare sono le insistenti pressioni internazionali, provenienti in particolare dall'OCSE, che miravano a far scomparire dall'ordinamento italiano la figura della concussione, o quanto meno a far sì che ne fosse drasticamente limitato il raggio di applicazione rispetto alle prassi giurisprudenziali correnti<sup>2</sup>.

La convenzione OCSE del 1997 imponeva e impone, infatti, di punire chiunque offra, prometta o dia un vantaggio indebito a un funzionario pubblico straniero allo

1. E. DOLCINI, F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, in questa Rivista, n. 1/2012, p. 232 ss.

2. Cfr. l'istruttivo lavoro, corredato di tutti i riferimenti alle fonti originali, di M. MONTANARI, *La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle organizzazioni internazionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1 luglio 2012.

scopo di conseguire un illecito vantaggio; e ciò – come precisa letteralmente il rapporto dell’OCSE del 2001 concernente il nostro paese – “*irrespective of the alleged necessity of the payment in order to obtain or retain business*”, indipendentemente cioè dall’asserita necessità di pagare per ottenere o mantenere un affare.

Insomma: l’imprenditore che secondo la consolidata giurisprudenza italiana formatasi sino al 2012 sarebbe stato considerato concusso, perché ‘indotto’ a pagare in forza di prassi costanti nei rapporti tra imprese e pubblica amministrazione, per la convenzione OCSE deve invece essere punito in quanto corruttore, così come il pubblico ufficiale che riceve la promessa o la dazione. E ciò in quanto la sua condotta finisce per alimentare la sopravvivenza di un sistema di reciproche connivenze tra imprese e pubblica autorità, in forza del quale l’imprenditore paga – magari *obtorto collo* – il pubblico agente, ricavandone però in cambio il beneficio di una lucrosa commessa con correlativo pregiudizio ai *competitors* più onesti, o semplicemente provvisti di minori ‘entrature’ presso le controparti pubbliche. Una simile situazione è gravemente lesiva della libera concorrenza tra le imprese, che è l’interesse fondamentale che sta a cuore all’OCSE – e che è, a ben guardare, l’interesse più importante, dal punto di vista macroeconomico, tra quelli oggi tutelati dalla normativa anticorruzione.

Di più. Nei rapporti dell’OCSE si pone continuamente in evidenza il rischio di un uso strumentale della (vecchia) fattispecie di concussione da parte delle procure italiane, fatalmente incentivate ad assicurarsi la collaborazione processuale del privato attraverso la sua qualificazione come persona offesa di una concussione: e ciò anche quando il pagamento al pubblico ufficiale, più o meno spontaneo che sia, risulti finalizzato ad assicurare al privato un indebito vantaggio comparativo rispetto agli altri concorrenti. Un’ipotesi, questa, non certo peregrina, stante il costante ripudio da parte della giurisprudenza pre-riforma del vecchio e saggio criterio distintivo tra concussione e corruzione, secondo il quale il concusso *certat de damno vitando*, mentre il corruttore agisce *de lucro captando*. Abbandonato questo criterio in favore di quello, assai più evanescente, della posizione di parità delle parti del *pactum* illecito *versus* soggezione psicologica del privato rispetto al pubblico agente, la giurisprudenza italiana di fatto ha spianato la strada a strategie processuali delle procure miranti a qualificare in termini di concussione (magari meramente ‘ambientale’) anche fatti palesemente corruttivi, rispetto ai quali le fonti internazionali reclamano la punibilità anche del privato.

Le pressioni dell’OCSE concernevano, beninteso, la fenomenologia della corruzione internazionale; ma elementari esigenze di eguaglianza esigevano che la risposta a queste pressioni internazionali dovesse essere unitaria all’interno e all’esterno delle frontiere nazionali: essendo del tutto illogico che un imprenditore debba essere punito in quanto ‘corruttore’ laddove paghi un funzionario indiano per ottenere una commessa che altrimenti non avrebbe mai conquistato, mentre il suo collega che commetta la medesima condotta nei confronti di un funzionario italiano debba andare esente da pena in quanto ‘concusso’.

Naturalmente, il governo italiano avrebbe potuto continuare a fare orecchie da mercante di fronte a queste sollecitazioni internazionali, come stava facendo da più di un decennio; dopo tutto, il nostro paese è avvezzo a queste figuracce. Ma si sarebbe trattato, appunto, dell’ennesima figuraccia: perché la Convenzione OCSE è stata regolarmente sottoscritta e ratificata dall’Italia, e deve essere dunque considerata come una precisa fonte di obblighi per il nostro legislatore, sul piano internazionale così come su quello interno, in forza del mai troppo richiamato art. 117 comma 1 Cost.

### 3

La via più semplice per rispondere a queste pressioni sarebbe stata, allora, quella dell’abolizione secca del delitto di concussione, con conseguente rifluire delle condotte di costrizione mediante violenza o minaccia del pubblico agente contro il privato nell’alveo naturale dell’estorsione aggravata, nella quale il privato non è punibile in quanto

– inequivocabilmente – ‘vittima’; e con parallelo convogliamento di tutte le altre condotte in precedenza abbracciate dalla concussione, ma non qualificabili come estorsive, nel paradigma della corruzione, in cui entrambe le parti del *pactum* debbono essere puniti.

Secondo questa logica, del tutto corrispondente alla filosofia delle fonti internazionali, l'imprenditore che paga per avere l'appalto è un corruttore, punto e basta; e la pubblica accusa non potrà dunque trasformarlo artificiosamente in 'vittima', nemmeno laddove egli allegghi di aver subito indebite pressioni, non inquadrabili entro il paradigma della brutale minaccia estorsiva.

Questa soluzione, si noti, era quella che era da tempo sul tappeto nelle precedenti proposte di riforma dei delitti di corruzione, a partire dal notissimo progetto di Cernobbio – elaborato sin dalla metà degli anni novanta da un gruppo di magistrati dell'*ex pool* di 'mani pulite' e da alcuni autorevoli docenti universitari – sino a giungere alla proposta di legge n. 3850 presentata alla Camera il 10 novembre 2010 (prima firmataria l'on. Ferranti del Partito Democratico), che riproduceva peraltro l'analogo disegno di legge n. 2174 presentato al senato a firma Finocchiaro e altri.

Nella relazione accompagnatoria al progetto di legge n. 3850 si dà conto in modo assai accurato (pag. 6) delle “osservazioni reiterate” dell'OCSE nei confronti dell'Italia, secondo le quali deve essere assicurata la punibilità del privato che corrisponda o prometta un vantaggio al pubblico agente per conseguire un ingiusto vantaggio, indipendentemente dalla eventuale costrizione o induzione asseritamente subita dal soggetto a opera del soggetto a opera del pubblico agente. Dopo aver rimarcato che a tale esito spinge anche la Convenzione penale sulla corruzione del 1999 del Consiglio d'Europa, anch'essa nel frattempo ratificata dall'Italia, la relazione osserva che “in questo quadro la soluzione più ragionevole è apparsa quella di unificare le fattispecie di concussione per induzione e di corruzione propria e impropria, antecedente e susseguente, applicando la stessa pena al corrotto e al corruttore, e di ricondurre la fattispecie di concussione per costruzione al delitto di estorsione”.

Una soluzione semplice e lineare, dunque, perfettamente rispettosa delle sollecitazioni internazionali. Peccato che, in tal modo, il delitto di concussione sarebbe scomparso nella sua interezza dall'ordinamento, e la gran parte dei processi in corso per fatti di concussione – tutti quelli, in particolare, nei quali non si fosse potuto riqualificare il fatto contestato, *ex art. 521 co. 1 c.p.p.*, come estorsione aggravata – si sarebbero azzerati, o comunque sarebbero dovuti ricominciare *ex novo*. E tra quelli in radice azzerati si sarebbe certamente dovuto annoverare il noto processo milanese, in cui l'ipotesi accusatoria di una concussione per induzione non avrebbe potuto essere inquadrata in alcuna altra norma incriminatrice: non nella corruzione, non nell'abuso d'ufficio. Il fatto in quella sede contestato sarebbe divenuto, all'istante, penalmente irrilevante.

## 4

Come è noto, la strada prescelta dal governo, e avallata alla fine dalla larghissima maggioranza che ha votato in parlamento la riforma, fu alla fine un'altra.

L'idea fu quella di conservare all'interno del sistema la fattispecie tutta italiana di concussione, e di restare ancorati così alla nostra tradizione giuridica che individua un diverso 'tipo' criminologico alla base dell'estorsione e della concussione; ma di rispondere al contempo alle pressioni internazionali – fondate, ripeto, su precisi e ineludibili obblighi pattizi volontariamente assunti dal nostro paese – scorporando dall'alveo dell'art. 317 c.p. le condotte non riconducibili al paradigma 'forte' della costrizione, per inquadrarle invece sotto una nuova figura di reato, rubricata “induzione indebita a dare o promettere utilità”. Una figura di reato che prevede a questo punto senza equivoci – in risposta alle sollecitazioni internazionali – la punibilità anche del privato, sia pure con un quadro sanzionatorio assai più mite di quello destinato a colpire il pubblico agente.

La ratio sottesa al nuovo art. 319 *quater* co. 2 c.p. è, insomma, che il privato che,

senza essere da questi costretto con violenza o minaccia, paga il pubblico ufficiale o gli arreca comunque un'indebita utilità – normalmente per ottenere un correlativo ingiustificato beneficio in pregiudizio di terzi, o comunque rendendosi in tal modo corresponsabile di una distorsione dell'imparzialità e del buon funzionamento dell'amministrazione pubblica – debba essere anch'egli punito; ma, nella misura la sua scelta non sia stata completamente libera, e sia stata piuttosto indotta da un comportamento abusivo del pubblico agente, egli meriterà comunque un trattamento sanzionatorio più favorevole rispetto a quello cui deve soggiacere il pubblico agente, nonché rispetto a quello cui dovrà soggiacere un comune corruttore.

La scelta del legislatore propone invero all'interprete quesiti di non facile soluzione sotto il profilo dell'individuazione di affidabili criteri discretivi tra le due ipotesi 'spacchettate' in precedenza riconducibili alla vecchia concussione, nonché tra queste due nuove ipotesi e le contigue fattispecie di corruzione; quesiti tutti con i quali la dottrina e la giurisprudenza già si stanno intensamente confrontando. Ma non credo che si possa negare alla soluzione una sua intrinseca razionalità, nei termini appena illustrati<sup>3</sup>; né che si possa porre in discussione la congruità della soluzione rispetto all'obiettivo che necessariamente il legislatore doveva perseguire, a fronte dei propri obblighi internazionali, che era quello di assicurare in ogni caso la punibilità del privato che paga indebitamente il pubblico agente senza essere da lui costretto mediante violenza o minaccia.

Il privato ben può essere considerato, in tali ipotesi, al tempo stesso complice – rispetto alla distorsione dell'attività amministrativa – e vittima – sotto il profilo della diminuita libertà di autodeterminazione –, in piena coerenza del resto con la natura plurioffensiva del reato; risultando perciò, del tutto coerentemente, assoggettabile a una pena diminuita (in relazione al proprio minor grado di colpevolezza) rispetto a quella cui soggiace il suo complice. Non diversamente, dal resto, da quanto può accadere in ogni comune ipotesi di concorso di persone, allorché uno dei correi sia stato "determinato" a commettere il reato da una persona che eserciti un'autorità nei suoi confronti: entrambi risponderanno del reato, ma il primo soggiacerà ad una pena diminuita in forza dell'art. 114 co. 2 c.p., il secondo ad una pena aggravata ex art. 112 n. 3 c.p.

Il risvolto processuale di tale soluzione è che il privato diverrà indagato e poi imputato, e non potrà più acquisire lo *status* di persona informata sui fatti e poi di testimone. Un ostacolo per la pubblica accusa, non c'è dubbio: ma proprio sulle prassi delle procure italiane, non dimentichiamocelo, si appuntavano le critiche insistenti dell'OCSE, alle quali il legislatore doveva dare una risposta, eliminando in radice la loro principale causa normativa, rappresentata da una concussione per induzione nella quale il privato non era punibile.

Altra questione è se, *de iure condendo*, possa o debba essere introdotta una qualche forma di 'compensazione' per la pubblica accusa, come, ad es., la tanto invocata – ma certamente problematica dal punto di vista dei principi – previsione di una causa di non punibilità per chi denunzi tempestivamente il fatto fornendo una collaborazione alle indagini, secondo il modello di Cernobbio.

## 5

E veniamo ai paventati effetti sui processi in corso. Qui devo subito confessare quello che evidentemente è un mio limite personale: semplicemente non capisco dove stia il problema.

A differenza di quanto sarebbe accaduto con la soluzione radicale dell'abolizione secca della concussione, adottata dal menzionato progetto di legge n. 3850, la soluzione adottata dalla riforma ha una naturale vocazione a salvare la generalità dei processi per concussione in corso. Come la dottrina ha subito rilevato<sup>4</sup>, e come la stessa

3. In questo stesso senso F. PALAZZO, *Corruzione, concussione e dintorni: una strana vicenda*, in *questa Rivista*, n. 1/2012, p. 230.

4. Così i primissimi commenti: F. PALAZZO, *Corruzione*, cit., p. 229; E. DOLCINI, F. VIGANÒ, *Sulla riforma*, cit., p. 244 s.

giurisprudenza di legittimità ha sinora costantemente riconosciuto<sup>5</sup>, fra la vecchia concussione e le due nuove figure delittuose di cui all'art. 317 e all'art. 319 *quater* co. 1 c.p. sussiste un evidente rapporto di continuità normativa, nel senso che tutti i casi oggi punibili ai sensi dell'una o dell'altra norma erano già penalmente rilevanti ai sensi del vecchio art. 317 c.p.

La riforma ha, infatti, semplicemente scomposto in due norme quelle che in precedenza erano due 'sottofattispecie' comprese dal vecchio art. 317 c.p., relegando inoltre all'alveo dell'estorsione aggravata la costrizione operata dall'incaricato di pubblico servizio. Tutto ciò che era punibile prima resta punibile oggi, anche se in ipotesi a diverso titolo; e tanto basta perché ai processi in corso si applichi l'art. 2 co. 4 c.p. Il fatto, se provato in giudizio, resterà penalmente rilevante, e dovrà essere riqualificato dal giudice ai sensi dell'una o dell'altra delle nuove fattispecie (o dell'estorsione aggravata per il caso della costrizione commessa dall'incaricato di pubblico servizio); dopodiché, il giudice dovrà applicare al fatto la disciplina più favorevole tra quelle in successione.

Un fenomeno di nuova incriminazione si verifica invece rispetto alla disposizione di cui all'art. 319 *quater* co. 2 c.p., che per la prima volta punisce il privato 'indotto', e che è ovviamente inapplicabile ai fatti pregressi; ma qui, per definizione, non ci sono processi in corso da salvare, a meno di pensare a iniziative precorritrici *contra legem* di qualche folle pubblico ministero.

## 6

Si obietterà: il vero problema pratico non è l'*an* della punibilità, ma un problema di entità della sanzione – e conseguentemente, in un contesto di congenita lentezza della giustizia penale italiana, di rischio prescrizione. I fatti in precedenza qualificati dalla pubblica accusa quali 'concussioni per induzione' – come tali punibili con la pena da quattro a dodici anni ai sensi del vecchio art. 317 c.p. – dovranno ora essere oggi riqualificati come fatti di mera induzione indebita, punibili con la pena della reclusione da tre a otto anni. Questa mitigazione sanzionatoria è evidentemente considerata come in sé indesiderabile; ma soprattutto determina, quale effetto collaterale, un abbassamento secco del termine massimo di prescrizione da quindici a dieci anni, con conseguente morte prematura di quei processi che ancora sono in corso, nonostante siano decorsi più di dieci anni dal fatto.

Il rilievo è in sé esatto, ma deve essere accuratamente circostanziato. Anzitutto per quanto riguarda la supposta indesiderabilità della riduzione della pena: possiamo davvero ritenere che la reclusione sino a otto anni sia una pena troppo mite, a fronte di una situazione normativa previgente che prevedeva per la corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio la reclusione massima di cinque anni? E non dovremmo onestamente prendere atto che, una volta che abbia scelto di mantenere come ipotesi delittuosa autonoma l'induzione indebita, il legislatore debba necessariamente prendere atto – anche nella fissazione della misura della pena – della minore gravità di tale condotta rispetto a quella di un pubblico agente che usi addirittura violenza o minaccia contro il privato?

Quanto poi agli effetti sulle prescrizioni, i timori devono essere a mio giudizio ridimensionati. Come ha autorevolmente – e condivisibilmente – precisato la Cassazione, il giudice non è affatto vincolato alla qualificazione operata dal capo di imputazione di una condotta come 'costrittiva' o 'induttiva'<sup>6</sup>. Tale qualificazione era, nel vigore della

5. Cass. pen., sez. VI, 3 dicembre 2012 (dep. 22 gennaio 2013), ric. Roscia, n. 3251/13, in *Diritto penale contemporaneo*, 4 febbraio 2013; Cass. pen., sez. VI, 3 dicembre 2012 (dep. 15 febbraio 2013), Gori, n. 7945, *ibidem*, 4 marzo 2013, con scheda illustrativa di F. VIGANÒ; Cass. pen., sez. VI, 4 dicembre 2012 (dep. 21 febbraio 2013), ric. Nardi, *ibidem*, 28 febbraio 2013, ancora con scheda di F. VIGANÒ. A proposito delle originarie informazioni provvisorie relative alle tre sentenze, pronunciate da due diversi collegi della sesta sezione immediatamente dopo l'entrata in vigore della riforma cfr. anche la scheda illustrativa di G. LEO, *ibidem*, 6 dicembre 2012.

6. Cass. pen., Sez. VI, ud. 18.12.2012 (dep. 21.1.2013), n. 3093, Pres. De Roberto, Rel. Petruzzellis, ric. P.G. in proc. Aurati, in *Diritto penale contemporaneo*, 11 febbraio 2013, con scheda illustrativa di G. ROMEO; Cass. Pen., Sez. VI, ud. 25.1.2013, Pres. Agrò, Rel. Fidelbo, ric. Ferretti (informazione provvisoria), *ibidem*, 1 febbraio 2013, con ampia nota di G. GATTA.

vecchia disciplina, indifferente, entrambe le condotte essendo comunque sussumibili nel delitto di concussione, mentre diviene essenziale oggi per distinguere le due incriminazioni. Nulla vieta dunque al giudice di far uso dei suoi poteri di riqualificazione in iure del fatto storico descritto nel capo di imputazione, ai sensi dell'art. 521 co. 1 c.p.p., purché abbia cura – e anche questo è stato detto benissimo dalla Cassazione – di sollecitare un contraddittorio sul punto da parte del difensore dell'imputato, in applicazione dei noti principi sanciti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Drassich c. Italia*<sup>7</sup>. E laddove il giudice dovesse pervenire alla conclusione che il fatto commesso dal pubblico ufficiale sia oggi rettamente qualificabile come 'costrittivo', nulla cambierebbe rispetto al passato: la pena resterebbe quella della reclusione da quattro a dodici anni, e la prescrizione resterebbe fissata, in presenza di atti interruttivi, a quindici anni.

Analogamente potrà accadere rispetto alla qualifica soggettiva dell'agente: il giudice non sarà tenuto necessariamente ad avallare la qualificazione dell'imputato come mero incaricato di pubblico servizio contenuta nel capo di imputazione, qualificazione che ben potrebbe essere stata effettuata *per incuriam* dal pubblico ministero (in presenza di un quadro normativo che non distingueva tra le due figure ai fini della concussione); ma dovrà valutare caso per caso se l'imputato possa invece più correttamente essere qualificato come pubblico ufficiale, solo soggetto attivo – oggi – del nuovo delitto di concussione.

Nei casi poi in cui tali operazioni di riqualificazione non siano possibili, potrebbe certo accadere che qualche processo – celebratosi e protrattosi comunque a grande distanza temporale dai fatti: un processo deciso nei giorni scorsi dalla Cassazione si riferiva a un pagamento indebito di 300.000 lire avvenuto nel 1997<sup>8</sup> – debba essere dichiarato prescritto, in forza dell'art. 2 co. 4 c.p. Ma se dovessimo considerare intollerabile un simile rischio, allora dovremmo sempre ritenere che al legislatore sia precluso modificare in senso più favorevole i quadri di pena previsti per qualsiasi reato; e ciò anche quando tale modifica appaia del tutto ragionevole, e anzi – come nel caso che ora ci occupa – imposta da esigenze sistematiche, che esigono una congrua differenziazione tra due ipotesi criminologicamente non omogenee, e di diverso disvalore.

## 7

Qualche parola ancora sul famigerato processo milanese. *Last but not least*, è qui più che mai il caso di dire, dal momento che è proprio questo caso che sembra – una volta ancora – costituire l'autentica pietra dello scandalo nell'arena mediatica.

Nonostante tutti i ferrei argomenti per sostenere la perfetta continuità normativa tra vecchia e nuove fattispecie, vi è qualcuno che – proprio dalle pagine della nostra Rivista – avanza oggi la tesi secondo cui uno degli effetti della riforma sarebbe proprio quello di travolgere il processo in questione; adombrando anche, in maniera non troppo velata, il sospetto che l'intera riforma sia stata oggetto di un accordo tra tutte le forze politiche che sostenevano l'attuale governo, e che parte integrante di questo accordo sia stata proprio la garanzia di un... lieto fine per l'imputato eccellente in questione<sup>9</sup>.

Ho apprezzato la verve narrativa e la finezza intellettuale dell'autore che ha sostenuto questa tesi; ma, devo subito aggiungere, si tratta di una tesi a mio giudizio del tutto infondata.

Il punto di partenza, in sé persuasivo, è che la punibilità del privato nella nuova figura di induzione indebita rafforza, sul piano sistematico, la conclusione – cui già perveniva una parte significativa della dottrina – secondo cui l'inganno non rientra tra le

7. Cfr. sul punto F. VIGANÒ, *Sulla possibilità di una riqualificazione ex art. 521 co. 1 c.p.p. di una concussione per induzione ai sensi del nuovo art. 317 c.p.*, in *Diritto penale contemporaneo*, 25 gennaio 2013, a margine di un'informazione provvisoria relativa a un caso deciso della VI sezione penale, nella quale è stato espresso il principio di diritto in questione.

8. Cass. pen., Sez. VI, 4 dicembre 2012, ric. Nardi, cit. (*supra*, nota 5).

9. V. VALENTINI, *Dentro lo scrigno del legislatore penale*, in *questa Rivista*, n. 2/2013.

possibili modalità dell'induzione. Come già osservato da Giuliano Balbi, non avrebbe senso punire un privato indotto artificialmente in errore sulla doverosità del pagamento o della dazione di utilità<sup>10</sup>.

Ed ecco, allora, il *coup de théâtre*: in quel famoso processo, si afferma, la pubblica accusa contesterebbe all'imputato proprio di avere indotto in errore una ignara funzionaria della questura di Milano a proposito delle qualità personali di una minorenni, falsamente rappresentandola come la nipote di un capo di Stato straniero. In termini normativi, l'addebito sarebbe dunque quello di avere indotto mediante inganno la funzionaria a "dare ... altra utilità" al pubblico ufficiale agente: un fatto oggi non più riconducibile né alla fattispecie di concussione, né a quella di induzione indebita (ormai incompatibile con una condotta ingannatoria), né ad alcuna altra fattispecie di reato oggi vigente. Ergo, il fatto non sarebbe più punibile in forza dell'art. 2 co. 2 c.p.

La tesi mi pare però viziata, anzitutto, da un fraintendimento sul capo d'imputazione, così come ricostruibile sulla base di informazioni di stampa. Vero o meno che sia l'episodio addebitato all'imputato – e su questo dovrà doverosamente esprimersi il Tribunale al termine del dibattimento –, ciò che la Procura contesta è, essenzialmente, l'abuso della propria qualità da parte del pubblico ufficiale in questione, concretatosi in un contatto telefonico nel quale egli avrebbe chiesto che la minorenni in questione fosse affidata a una persona di propria fiducia. Per effetto di tale abuso – e non tanto perché convinta dalla falsa rappresentazione relativa alla parentela della ragazza – l'interlocutrice, in stato di comprensibile soggezione psicologica, si sarebbe indotta ad assecondare la richiesta dell'imputato.

Tutto si può sostenere, beninteso; e troverei anzi del tutto giustificato che la difesa dell'imputato utilizzasse in sede processuale l'argomento qui criticato. Con tutto il rispetto per l'altrui libertà di opinione e di critica, ritengo però stravagante – già sul piano della logica – che si possa velatamente accusare il governo in carica, e in definitiva l'intera maggioranza che ha votato la riforma, di avere pensato all'introduzione dell'art. 319 *quater* c.p. come a uno strumento per bloccare quel processo.

Semmai, mi sarei atteso – senza peraltro poterla condividere – l'accusa esattamente opposta: quella, cioè, di avere ritagliato 'su misura' questa nuova norma, che rappresentava una assoluta novità nel panorama dei progetti di riforma dei delitti di corruzione, per poter salvare quel processo, evitandone così quella morte anticipata cui sarebbe stato condannato se fossero andati in porto progetti come quelli a firma Ferranti o Finocchiaro, che – nel condivisibilissimo scopo di adeguare il nostro ordinamento agli obblighi internazionali poc'anzi ricordato – avevano optato per l'abolizione secca del delitto di concussione.

A pensar male non si sbaglia mai, si diceva una volta; e comunque le *mauvaises pensées* hanno sempre un grande fascino presso il grande pubblico, e presso gli stessi giuristi di professione. Qualche volta, tuttavia, basterebbe un po' di buon senso a far piazza pulita da illazioni irragionevoli.

## 8

Un'ultimissima notazione. Dei numerosi nodi interpretativi emersi dalla legge n. 190/2012 si potrà e si dovrà a lungo parlare, in dottrina e in giurisprudenza; così come, sul piano politico, molto si potrà discutere sull'eccessiva timidezza della riforma nell'affrontare temi cruciali quali la corruzione tra privati o lo stesso traffico di influenze.

Ma, nel formulare un giudizio complessivo sulla riforma, occorrerà a mio avviso tener conto – da un lato – delle difficilissime contingenze politiche nelle quali la legge ha visto la luce, che ne hanno fortemente condizionato l'iter e gli stessi esiti; e – dall'altro – non trascurare il suo significato simbolico-espressivo. Al di là di interventi di portata

---

10. G. BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in questa Rivista, n. 3-4/2012, p. 11.

non banale come il generale inasprimento delle pene (e il connesso ampliamento dei limiti di applicabilità della custodia cautelare e delle intercettazioni) e il riconoscimento legislativo della sacrosanta figura della corruzione per l'esercizio della funzione, questa legge ha lanciato finalmente ai cittadini un messaggio di tolleranza zero contro la corruzione: segnando così una netta inversione di tendenza rispetto a oltre un decennio di politica criminale caratterizzato da una sistematica difesa dei colletti bianchi dal diritto e dal processo penale.