

# Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione

## SOMMARIO

1. PREMessa. – 2. CORRUZIONE. – 3. TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE. – 4. CONCUSSIONE E IN-  
DUZIONE INDEBITA A DARE O PROMETTERE UTILITÀ. – 5. BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

## 1 PREMESSA

Presentata in più occasioni dal nostro esecutivo come un momento imprescindibile per il rilancio del Paese sia sul piano della complessiva eticità di un sistema scosso oltre ogni limite dalle modalità di gestione della cosa pubblica, sia nella sua strumentalità a tranquillizzare, e dunque stimolare, gli investitori stranieri, la riforma in atto dei delitti di corruzione genera tuttavia non poche perplessità. Per non rischiare di perdere un'occasione importante, è assolutamente necessario mantenere lucidità nell'analisi dei dati, senza lasciarsi condizionare dall'onda emozionale entusiasticamente favorevole alla riforma (ma forse ignara del suo contenuto) che sul punto pur accompagna, oggi, una parte rilevante – e sana – della società civile. Anzi, proprio perché tali istanze non possono essere eluse dall'ennesimo intervento simbolico, mediaticamente soddisfacente ma inadeguato nella sostanza, mi sembra importante che i limiti della prospettata riforma vengano evidenziati adesso. E' in questo spirito che vorrei cercare di fornire un – pur modesto – contributo a un dibattito di cui vanno innanzitutto rimodulate le coordinate, troppo spesso confuse dietro appelli accorati ma non sempre consapevoli, mantra euro-peistici, crociate eticizzanti e, nel contempo, più o meno maldestri tentativi di inserire nel quadro normativo *in itinere* disposizioni strumentali agli interessi opportunistici – e decisamente poco commendevoli – di alcuni.

Va immediatamente rilevato come l'oggetto della riforma sia composito, il suo futuro incerto, il suo passato decisamente poco lineare. Il testo base, infatti, è il disegno di legge Alfano S. 2156, presentato nel marzo 2010 sull'abbrivio di una serie di scandali che avevano coinvolto alti funzionari dello Stato con legami forti con la politica, ma soprattutto di un'opinione pubblica sempre più insofferente: il d.d.l. viene approvato dal Senato il 15 giugno 2011 ma poi messo, in qualche modo, in quiescenza.

L'attuale governo, in particolare il ministro Severino, fa propria la necessità della riforma, attribuendole un ruolo politico fondamentale. Il testo originario viene ampiamente rielaborato da un sostanzioso emendamento governativo (n. 9.500) presentato il 17 aprile 2012. Oggetto di alcune modifiche, non esiziali, in commissione, il testo viene approvato dalla Camera dei Deputati il 13 giugno 2012. Il 6 ottobre 2012, il Governo presenta alle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia del Senato, riunite in sede referente, un ulteriore emendamento, allo stato in discussione.

Lasciando da parte le auspiccate ricadute positive di ordine economico, le motivazioni addotte a sostegno della riforma, della sua imprescindibile necessità, sono essenzialmente due:

- a) inadeguatezza dell'attuale sistema normativo a contrastare i fenomeni *stricto o latu sensu* corruttivi, dimostrata dalla massiva diffusione di tale tipologia di illeciti;
- b) necessità di adeguare il sistema a impegni assunti a livello internazionale, in

particolare alla *Convenzione di Merida delle Nazioni Unite sulla corruzione del 2003*, ratificata dall'Italia nel 2009, e alla *Convenzione penale sulla corruzione* elaborata nell'ambito del *Consiglio d'Europa*, aperta alla firma nel 1999 e ratificata, evidentemente senza una particolare fretta, con l. n. 110, 28 giugno 2012.

Della tenuta di queste due argomentazioni, della loro reale proiezione nel dato normativo, si dirà successivamente, osservando più da vicino il testo del disegno di legge. Per il momento, va comunque messo in evidenza che nei primi commenti si ritrovano, in dottrina, valutazioni abbastanza discordanti.

Francesco Palazzo, in particolare, stigmatizza lo snaturamento della riforma, nata con l'obiettivo di rinforzare gli strumenti di prevenzione intranei al sistema amministrativo – conflitto d'interessi, responsabilità disciplinare, incandidabilità, modelli organizzativi interni anticorruzione, etc. –, per poi polarizzarsi, invece, eccessivamente sulle risposte penali. Limite evidente, nota l'A., stante l'intrinseca inadeguatezza del diritto penale ad affrontare problemi di ordine sistemico. Sul piano delle scelte incriminatrici in materia, il sistema penale vigente sarebbe peraltro perfettibile, scrive Palazzo, ma tutto sommato adeguato, laddove il vero problema riposerebbe nella disciplina della prescrizione come modificata dal legislatore del 2005.

Al contrario, sostanzialmente positivo il giudizio fornito da Emilio Dolcini e Francesco Viganò, che individuano nella riforma *un disegno di politica criminale magari non ambizioso, ma quanto meno chiaro e razionale*.

Mi viene da pensare che la prima valutazione sia un po' troppo benevola nei confronti del quadro normativo vigente – peraltro oggetto, negli anni, di frequenti interventi peggiorativi rispetto a un modello originario già di per sé difficilmente compatibile col nostro sistema costituzionale –, e la seconda eccessivamente accondiscendente nei confronti della riforma oggi in discussione (anche se è vero che dopo la Cirielli, la Cirami, i pacchetti sicurezza, le norme sull'immigrazione, etc., i nostri *standard* valutativi hanno finito inevitabilmente per ridimensionarsi).

Quel che si impone, a questo punto, è vedere da vicino le più significative innovazioni che verrebbero introdotte dalla riforma.

Il quadro normativo vigente, di cui agli artt. 318 ss. c.p., ha due evidenti limiti di configurazione, paradossalmente inversi: da un lato si riscontra infatti un'indiscutibile ipertrofia incriminatrice, che tocca il suo apice con la difficilmente difendibile rilevanza penale attribuita alla corruzione impropria passiva susseguente; dall'altro ci sono ampi vuoti di tutela, e penso in particolare – ma non soltanto – alla corruzione *in incertis actis*, e dunque all'asservimento della funzione, e al *traffico di influenze*.

La riforma interviene sul secondo aspetto, “colma i vuoti”, dunque, ma non sul primo, e il problema non è da poco.

Allo stato, infatti, ci troviamo al cospetto di un settore in cui convivono, le une accanto alle altre, fattispecie gravi e altre assolutamente bagatellari, tutte espressive di quella tutela a oltranza del prestigio della pubblica amministrazione, ma anche di fedeltà, probità e decoro dei pubblici funzionari, direttamente esponenziali delle priorità politico-criminali dello stato totalitario che quel sistema elaborò, e che, con metodologia coerente, vennero proiettate nella sublimazione tecnicistica di partizioni infinite – corruzione propria e impropria, antecedente e susseguente, attiva e passiva, istigazione alla corruzione, e così via. Ma dovendo vagliare tutto ciò alla luce dei valori costituzionali, il risultato, paradossalmente aggravato dal legislatore repubblicano, è quello di un “sistema” che vede i principi fondamentali dispersi in un *continuum* confuso e magmatico in cui non solo si fatica a cogliere il disvalore penale di ipotesi peculiari – dalla corruzione impropria a quella susseguente –, ma che ha finito per smarrire ogni coordinata di minimale ragionevolezza: per quale ragione la corruzione antecedente è più grave di quella susseguente ma non della corruzione propria? Perché la corruzione propria

è più grave di quella impropria ma non della corruzione in atti giudiziari? Perché l'art. 319 *bis* richiama l'art. 321 ma non l'art. 320? E così via. In realtà, a nessuna di queste – e di tante altre, credibili – domande risulta possibile fornire una risposta razionalmente appagante.

E se è vero che l'offensività sfuggente e il *deficit* di ragionevolezza costituiscono evidenti limiti di legittimità, ecco che la riforma del settore avrebbe dovuto, per innalzare il complessivo *standard* di civiltà del sistema, porsi l'obiettivo non solo di investire di rilevanza penale ipotesi meritevoli di incriminazione che allo stato risultano prive di tipicità, ma anche di operare una complessiva razionalizzazione che prevedesse la compressione dell'attuale spazio di illiceità.

Si dirà – si è detto – che obblighi internazionali cogenti ci impediscono di andare in questa direzione. Scrivono, in proposito, Dolcini e Viganò: “le due convenzioni – Merida e Strasburgo – *non distinguono tra corruzione propria e impropria, così come tra corruzione antecedente e susseguente: condotte tutte che sono oggetto degli obblighi di criminalizzazione*”. La mia impressione è che ciò non sia perfettamente vero. La Convenzione di Merida (art. 15) impone infatti di incriminare il fatto di “promettere, offrire o concedere a un pubblico ufficiale, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio, per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali” (lett. a), nonché il fatto del pubblico ufficiale consistente nel “sollecitare o accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio, per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali” (lett. b). Nello stesso senso dispongono gli artt. 2) e 3) della Convenzione di Strasburgo. Gli obblighi di incriminazione di fonte sovranazionale investono dunque, in altre parole, sia la corruzione propria sia quella impropria, *ma solo nell'opzione antecedente* e dunque, per una volta, non precludono la possibilità di una razionalizzazione virtuosa del settore, con conseguente innalzamento degli stessi limiti di legittimità delle scelte incriminatrici che lo contraddistinguono. La riforma non coglie minimamente l'occasione.

Andando a osservare più da vicino il disegno di legge in discussione, va detto che esso, innalzando i limiti edittali – non più da due a cinque, ma da tre a sette anni di reclusione –, non modifica gli estremi del fatto descritto all'art. 319 c.p., norma che continua dunque a incriminare la corruzione per atto contrario ai doveri dell'ufficio, con la sua problematica equiparazione *quoad poenam* tra l'opzione antecedente e quella susseguente; anche l'art. 319 *ter*, la corruzione in atti giudiziari, resta inalterato se non per la sanzione che viene anch'essa elevata (da 4 a 10 anni di reclusione per l'ipotesi di cui al comma uno, da cinque a dodici per l'aggravante di cui alla prima parte del comma due). Ad essere profondamente modificato – si tratta peraltro di uno dei punti chiave della riforma – è l'art. 318, ora denominato “*corruzione per l'esercizio della funzione*”, che incrimina il fatto del “*pubblico ufficiale che, in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa*”<sup>1</sup>. L'ipotesi viene sanzionata con la reclusione da 1 a 5 anni, e dunque in modo decisamente più grave di quanto non accada oggi per la corruzione impropria (da 6 mesi a 3 anni se antecedente, fino a un anno se susseguente). L'art. 320 estende poi la soggettività attiva anche all'i.p.s., con riduzione di pena non superiore a un terzo, l'art. 321 estende la punibilità anche al *privato* autore della promessa o della dazione.

Si crea in tal modo, all'art. 318 c.p., una fattispecie corruttiva di carattere generale, non più vincolata alla strumentalità dell'accordo a un atto predeterminato, e in cui trova spazio anche il mero asservimento della funzione (a seconda che il soggetto forte sia l'*extraneus* oppure l'*intraneus*, potrà trattarsi di iscrizione a libro paga o di dazione strumentale a una mera *captatio benevolentiae*). In questo schema, il rapporto tra gli

---

1. L'art. 322 c.p. viene rimodulato di conseguenza, più non richiedendosi che l'offerta – poi rifiutata – sia strumentale al compimento di un atto, ma all'*esercizio delle funzioni o dei poteri*.

artt. 318 e 319 si trasforma radicalmente: non più di alterità ma di genere a specie, perché la corruzione per atto contrario ai doveri è pur sempre una forma di corruzione per l'esercizio delle funzioni.

Per quanto attiene all'incriminazione dell'accordo corruttivo privo della strumentalità al compimento di un atto predeterminato, in effetti si assolvono obblighi internazionali, si colma un difficilmente difendibile vuoto di tutela, si riporta a legittimità l'operato della nostra giurisprudenza che, in decisa violazione di principi fondamentali, aveva già – a partire dagli anni '90 – investito di tipicità l'ipotesi, riconducendola però alla corruzione propria, laddove ora dovranno ritenersi integrati gli estremi del novellato art. 318.

Nel contempo, si determinano però molteplici ricadute di ordine negativo. Il problema è – e sul punto si rinvia agli efficaci rilievi di Francesco Palazzo – che nell'ampio alveo di tipicità della corruzione per l'esercizio della funzione finiscono per confluire anche le originarie ipotesi di corruzione impropria, tradizionalmente caratterizzate da margini di offensività – quantomeno – sfuggenti. Rispetto ad esse, anzi, si assiste a) a un deciso innalzamento dei limiti edittali, b) all'implicita omologazione tra opzione antecedente e opzione susseguente, c) all'incriminazione anche della corruzione impropria attiva susseguente, d) all'equiparazione sanzionatoria con la – decisamente più grave – ipotesi di asservimento delle funzioni, e) al venir meno del riferimento, oggi presente nell'art. 318, al concetto di *retribuzione*, con conseguente, plausibile, riconduzione al fatto tipico della dazione – verso atto conforme ai doveri – anche di regalie, *munuscula* e piccoli donativi d'uso.

Tutto ciò è a tal punto irragionevole da lasciar dubitare seriamente della legittimità della scelta normativa.

Ben più congruo sarebbe, a mio avviso, introdurre all'art. 318 una fattispecie generale di corruzione per la funzione, e all'art. 319 ipotesi – speciali – di corruzione per atto determinato. Ciò consentirebbe, all'interno di questa seconda fattispecie, di mantenere sì un trattamento sanzionatorio più elevato per il caso in cui l'atto oggetto dell'accordo sia contrario ai doveri dell'ufficio, ma nel contempo di prevedere una specialità degradante qualora l'atto sia a quei doveri conforme. Senza alcun motivo di incriminare la corruzione impropria attiva susseguente, anzi, con qualche buona ragione per escludere, finalmente, la rilevanza penale della corrispondente ipotesi passiva.

### 3

#### TRAFFICO DI INFLUENZE ILLECITE

Un altro punto cardine della riforma è costituito dall'introduzione, all'art. 346 *bis* c.p., della nuova fattispecie di *traffico di influenze illecite*, fattispecie che verrebbe ad affiancarsi al millantato credito di cui all'art. 346. La nuova disposizione, così come approvata dalla Camera in prima lettura, sanziona con la reclusione da 1 a 3 anni il fatto di chi, “fuori dai casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319 e 319 ter” (stiamo dunque parlando di ipotesi in cui non si è perfezionato alcun accordo corruttivo), “sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita, ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio”. Al secondo comma si estende la punibilità anche a “chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale”; al terzo e al quarto si prevedono due circostanze aggravanti, rispettivamente per l'ipotesi in cui il soggetto che riceve la dazione o la promessa “rivesta la qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio” e per i “fatti commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie”; al quinto comma, infine, si dispone una diminuzione di pena per i fatti “di particolare tenuità”.

La norma incrimina, dunque, il fatto di colui che, dietro remunerazione, si impegna a fungere da mediatore tra un privato e un pubblico agente, sfruttando un peculiare rapporto che lo lega a quest'ultimo. Ragionevolmente, collocando il suo ambito

di applicazione elettivo in quelle diffuse forme di malcostume che troppo spesso connotano l'*entourage* di uomini politici o di alti funzionari, la scelta normativa funge in qualche modo da sbarramento rispetto alla successiva realizzazione di fatti corruttivi. Non a caso, la norma si apre con una clausola di sussidiarietà espressa rispetto ai delitti di cui agli artt. 318, 319 e 319 *ter*. Le stesse fonti internazionali convergono in questa direzione: la convenzione di Merida – all'art. 18 – fa infatti riferimento alle mediazioni strumentali a *conseguire un indebito vantaggio*, e quella di Strasburgo – all'art. 12 – a mediazioni volte a influire indebitamente sul pubblico ufficiale.

Il punto è, tornando alla normativa italiana oggi in discussione, che questa strumentalità può direttamente evincersi soltanto nell'ipotesi di captazione di denaro, da parte del mediatore, funzionale a remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, e non anche nell'altra opzione incriminata, quella, cioè, in cui il denaro sia semplicemente il prezzo della mediazione, ovvero, ad esempio, dell'attività di un professionista che metta in contatto un privato con un pubblico funzionario non necessariamente per il perseguimento di obiettivi poco commendevoli, salvo ritenere che la mediazione sia "illecita", così come stranamente richiesto dalla disposizione – *come prezzo della propria mediazione illecita* –, quando sia strumentale alla realizzazione di un fatto illecito. Ma se è così, senza costringere l'interprete a traslazioni di dubbia tenuta ermeneutica, sia pur giustificate dall'obiettivo di ricondurre a razionalità la scelta normativa, sarebbe meglio modificare il testo della norma, adeguandolo davvero a quelle fonti internazionali di cui, si dice, dovrebbe essere l'espressione, ovvero incriminare soltanto l'attività di mediazione strumentale alla realizzazione di fatti corruttivi o – quantomeno – a operare pressioni indebite sul p.u.

In proposito, va rilevato come proprio in questa direzione si muova l'emendamento 19.100 presentato in Commissione dal governo il 4 ottobre 2012, che limita la tipicità alle sole mediazioni volte alla realizzazione di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto dell'ufficio. Conferire tipicità solo alle mediazioni strumentali alla realizzazione di fatti di *corruzione propria* o di *corruzione in atti giudiziari* (il nuovo *incipit* della disposizione sarebbe infatti "*fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli artt. 319 e 319 ter c.p.*") appare una scelta sostanzialmente corretta. Trattandosi di un anticipo di tutela rispetto alla realizzazione di accordi corruttivi, ed essendo i profili di offesa della corruzione impropria decisamente vaghi, un ulteriore arretramento della tipicità avrebbe accentuato oltremodo il conflitto con il principio di offensività. Resta tuttavia il dubbio che la soluzione non assolva appieno agli obblighi internazionali sottoscritti, non risultando lì formalizzata alcuna distinzione tra corruzione propria e impropria.

In un'ottica di rielaborazione della disposizione, sarebbe peraltro opportuno eliminare l'avverbio *indebitamente* – "*indebitamente* fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale" –, incongruamente presente anche nei testi internazionali, quasi inspiegabile quale indice di illiceità speciale, per nulla pleonastico, ma al contrario munito dell'inquietante potenzialità semantica di vanificare qualsiasi efficacia alla disposizione: il mediatore che si facesse retribuire per mettere in contatto – a qualsiasi fine – un terzo con un pubblico agente, in cambio di ciò non riceverebbe denaro "indebito", ma un corrispettivo dovuto quale compenso per la sua prestazione.

Ritornando alla nuova ipotesi di illecito, va detto che essa viene effettivamente a colmare un vuoto di tutela, attribuendo il nostro sistema – allo stato – rilevanza penale soltanto al millantato credito, e dunque al fatto, *lato sensu* ingannatorio, in cui il terzo millanti la possibilità di influenzare il pubblico ufficiale, e non, bizzarramente, a quello in cui tale possibilità esista davvero. Questa seconda opzione appare peraltro significativamente più grave della prima, possedendo una potenzialità di offesa nei confronti di buon andamento e imparzialità della p.a. che non connota invece l'altra fattispecie. È vero che tale vuoto di tutela è già stato surrettiziamente colmato dalla giurisprudenza che, indifferente al dettato normativo, ritiene infatti oggi integrato il delitto di cui

all'art. 346 c.p., il millantato credito appunto, anche nell'ipotesi di mediazione veritiera. Ancora una volta, dunque, più che di colmare un vuoto si tratta in fondo di ricondurre a legittimità l'operato della prassi, determinando, tuttavia, interessanti conseguenze di diritto intertemporale. Questo perché la nuova fattispecie mostra la sua alterità dal millantato credito proprio nel carattere veritiero della mediazione, e non potrà dunque che esser letta, ragionevolmente, in termini di nuova incriminazione. Con la conseguenza che chi avesse realizzato la mediazione veritiera prima dell'eventuale entrata in vigore della nuova disciplina andrà ritenuto non punibile ai sensi dell'art. 2, comma 1, c.p., sebbene la prassi abbia sinora ritenuto l'ipotesi rilevante ai sensi dell'art. 346.

Proprio il raffronto tra il millantato credito e il traffico di influenze evidenzia alcuni punti critici del quadro di tutela che verrebbe complessivamente a delinearsi:

a) innanzitutto, colui che dà il denaro risulta punibile nell'ipotesi di cui all'art. 346 *bis*, ma non in quella di cui all'art. 346, il che potrebbe – con un certo sforzo – anche spiegarsi, ma non appare comunque conforme, notano Dolcini e Viganò, alle fonti internazionali di riferimento che, senza distinguere tra mediazione veritiera e mendace, impongono comunque la punibilità di entrambi i soggetti;

b) il traffico di influenze è più grave del millantato credito, eppure viene sanzionato in modo meno grave;

c) nel millantato credito non è richiesto il carattere patrimoniale dell'utilità, necessario invece – allo stato – nel traffico di influenze. Colui che, quale corrispettivo di una millantata mediazione, richiedesse – e ottenesse – una prestazione sessuale sarebbe, dunque, penalmente responsabile *ex art.* 346 c.p.; colui che si comportasse nello stesso, identico modo, ma la prestazione sessuale fosse qui il corrispettivo di una mediazione veritiera – ipotesi dalle potenzialità offensive decisamente superiori – non realizzerebbe invece gli estremi del delitto di cui all'art. 346 *bis*.

Inutile soffermarsi sull'assoluta indifendibilità razionale – e dunque sulla più che plausibile illegittimità – di tale soluzione.

Concludere, tuttavia, per l'opportunità dell'abrogazione del millantato credito – soluzione cui ad esempio pervengono Dolcini e Viganò – facendolo confluire nella nuova fattispecie, è un'opzione che non mi convince, stante la profonda differenza tra i profili di offensività delle due ipotesi e dunque la problematica perequazione delle stesse. Il problema si pone, credo, più in termini di necessità di coordinamento che di omologazione.

## 4

### CONCUSSIONE E INDUZIONE INDEBITA A DARE O PROMETTERE UTILITÀ

L'idea di riformare il delitto di concussione appare, in sé, sicuramente apprezzabile. L'attuale fattispecie ha una sanzione severa ma confini incerti, soprattutto per la vaghezza di quel concetto di "induzione" – a forte rischio di gestione spregiudicata da parte della prassi – cui non si è mai riusciti a fornire un nucleo di significato davvero appagante, o, quantomeno, sufficientemente condiviso. La stessa figura giurisprudenziale della concussione ambientale, la sua problematica tipicità, avrebbe dovuto suggerire un intervento attento del legislatore, tale da coniugare la gravità della figura con il rispetto dei principi fondamentali. Tutto questo, nel testo oggi in discussione, non accade.

La riforma scompone l'attuale fattispecie, prevedendo una prima incriminazione – ancora collocata all'art. 317 c.p. – modulata esclusivamente sulla condotta di costrizione. La soggettività attiva viene limitata al solo p.u., il minimo edittale è innalzato da 4 a 6 anni di reclusione, il massimo – 12 anni – rimane inalterato. Contestualmente, si introduce però nel sistema, all'art. 319 *quater*, il delitto di *induzione indebita a dare o promettere utilità*, realizzabile questa volta tanto dal p.u. quanto dall'i.p.s. che, "abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induca taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro od altra utilità". Per questa fattispecie si prevede un quadro sanzionatorio che va dai 3 agli 8 anni di reclusione.

Il secondo comma, e questa è una delle innovazioni più significative della riforma, dispone, per tale ipotesi, la punibilità anche del privato, sia pur con la reclusione "fino a tre anni".

Per quanto attiene alla fattispecie base di concussione, non vi è dubbio che il venir meno della condotta induttiva le conferisca uno *standard* di determinatezza decisamente superiore rispetto a quello che caratterizza la disposizione oggi vigente. Non sembra tuttavia condivisibile, e sul punto si rinvia agli efficaci rilievi di Francesco Palazzo, la scelta di limitare la soggettività attiva al solo p.u. L'esperienza insegna – si pensi al classico esempio della caposala che subordina un indefettibile ricovero alla corresponsione indebita di una somma di denaro – che condotte costrittive possono ben essere tenute anche dall'i.p.s. Qualora ciò dovesse avvenire, secondo la nuova disciplina il fatto integrerà gli estremi – notano opportunamente Dolcini e Viganò – non della concussione ma dell'estorsione aggravata *ex art. 61, n. 10, c.p.*, con la irragionevole conseguenza di risultare sanzionabile più gravemente di quanto non accada nell'ipotesi in cui il medesimo fatto venga realizzato da un pubblico ufficiale.

In relazione alla nuova fattispecie di *induzione indebita a dare o promettere utilità*, va detto che la condotta di *induzione* è accompagnata da tradizionali limiti di determinatezza – “ripropone tutte le incertezze legate alla vecchia concussione per induzione”, scrive Gabrio Forti –, anche se l'estensione al privato della punibilità non può che delimitarne il nucleo di significato. In particolare, dovrà senz'altro escludersi che l'induzione, secondo un'opzione ricostruttiva che allo stato risulta invece ampiamente diffusa, possa venire integrata anche dall'induzione in errore, e dunque dall'inganno. In effetti, perché mai dovremmo punire un privato che, ingannato dal p.u., gli abbia dato una somma di denaro non dovuta? Se tale ipotesi dovrà dunque ricondursi alla truffa aggravata, l'induzione di cui al nuovo art. 319 *quater* non potrà che essere intesa in termini di coazione psicologica relativa, *etiam coactus tamen voluit*, e proprio su quel *voluit* andranno ricostruiti gli estremi di disvalore del fatto dell'*extraneus*. A cascata, questo dovrà condurci a ricostruire la condotta costrittiva di cui all'art. 317 in termini di coazione psichica assoluta, accanto all'unica opzione concussiva – a mio avviso – integrabile dalla violenza, ovvero quella dell'abuso di poteri coercitivi. I problemi di diritto intertemporale che ne seguono non saranno di risoluzione agevole.

Quella di punire il privato, indotto dall'abuso del pubblico agente a sottostare a indebite pretese, è una scelta – di discutibile cogenza sovranazionale – che necessita di attenta considerazione. Il punto non attiene soltanto alle perplessità determinate da un'inversione di rotta a tal punto radicale da trasformare *d'emblée* la vittima di un reato – quale oggi il privato è, e non senza qualche ragione – nell'autore dello stesso, ma anche all'opportunità politico-criminale di tale soluzione, stante l'evidente rischio, ben messo in luce da Francesco Palazzo, di elevare sensibilmente la cifra oscura di tali tipologie fattuali, in conseguenza dell'interesse, a questo punto comune a entrambi i soggetti, a che dell'accaduto nulla si venga a sapere.

## 5

### BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Volendo trarre qualche – rapida – conclusione, l'impressione è che il quadro complessivo delineato dalla riforma non sia particolarmente significativo. Ci si adegua, in modo peraltro non sempre lineare, agli impegni internazionali, ma le nuove fattispecie rispondono in realtà a ipotesi già ritenute tipiche dalla prassi. L'innalzamento dei limiti edittali risulta del tutto svincolato da qualsiasi opzione di teleologia funzionale, ma anche da più “banali” istanze di proporzione rispetto alla gravità del fatto: parossisticamente estranee a qualsiasi dosimetria virtuosa, le scelte sembrano rispondere al solo obiettivo di innalzare i termini prescrizionali alla luce di una indifendibile disciplina generale della prescrizione, disciplina su cui un legislatore ideologicamente onesto dovrà, il prima possibile, inevitabilmente tornare. Nel contempo, ricondurre l'induzione alla fattispecie di cui al nuovo art. 319 *quater* determinerà la probabile prescrizione di ipotesi – talune ben note alle cronache – che allo stato risultano soggette al più lungo termine prescrizionale che i limiti edittali conferiscono alla fattispecie di concussione. Certo, la “strana maggioranza” che sorregge questo esecutivo non consente, probabilmente,

interventi dal contenuto più pregnante. Resta il fatto che la riforma, se dovesse essere approvata così come allo stato si presenta, ben difficilmente segnerà una tappa davvero significativa, e apprezzabile, nell'evoluzione del nostro sistema penale.

Quello che fa pensare, alla luce di tutto ciò, è l'inspiegabile consenso sociale addensatosi su di un testo normativo di medio spessore e di modesto impatto. Certo, la definizione mediatica di *decreto anticorruzione* ha svolto la sua parte, quasi che non esprimersi a favore di esso sembrasse costituire una forma di connivenza nei confronti di politicanti corrotti. Lascia comunque un po' di amarezza pensare che tanta voglia di legalità proveniente dal corpo sociale possa essere così facilmente veicolata su obiettivi più o meno casuali. Ma questo è, evidentemente, un altro discorso.