

# CONCUSSIONE LA SCOMMESSA DELLA SEVERINO

CARLO FEDERICO GROSSO

**L**a riforma della corruzione costituisce, ormai, una assoluta urgenza. Gli scandali degli ultimi anni hanno dimostrato che si tratta di un fenomeno che ha intaccato profondamente la gestione delle pubbliche funzioni. La convenzione di Strasburgo impegna da tempo l'Italia a rendere più incisivo il contrasto alla pratica delle tangenti, ma essa è in forte ritardo nell'adeguare la sua legislazione agli obblighi assunti.

Il ministro Severino ha predisposto una bozza di riforma. Ci si augura che le innovazioni (sia sul terreno della prevenzione sia su quello della repressione) risultino, alla fine delle consultazioni con le forze politiche, sufficientemente incisive.

Riservandomi di valutare nel suo complesso il nuovo testo legislativo quando esso sarà approvato dal governo, intendo per ora soffermarmi sui due profili che, negli ultimi tempi, hanno suscitato discussioni: la modificazione della disciplina della concussione in rapporto a quella della corruzione (che a causa del processo Ruby in corso a Milano presenta connotati politici particolarmente scottanti), e il tema, delicatissimo, della prescrizione.

La disciplina in vigore prevede che vi sia concussione quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio «abusando della sua qualità o dei suoi poteri, «costringe» o «induce» taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro od altra utilità»; la pena per il concussore è elevata (reclusione da 4 a 12 anni), mentre il concusso è considerato vittima del reato e non è pertanto punito.

La concussione per «costrizione» (che si verifica quando il soggetto pubblico esercita violenza o minaccia nei confronti del privato al fine di costringerlo a pagare indebitamente) non suscita particolari questioni: è giusto che il pubblico ufficiale che violenta o minaccia sia punito duramente, e che il privato che subisce sia considerato vittima del reato. Problemi hanno suscitato invece le ipotesi di cosiddetta concussione per «induzione», che si realizza attraverso una pressione «non minacciosa» volta ad ottenere versamento di denaro od altra utilità. Si tratta dei casi in cui il pubblico ufficiale, senza minacciare apertamente al privato di ar-

recargli danno, si limita a prospettare, con cautela, i vantaggi che egli potrebbe ottenere «ungendo le ruote».

Poiché i confini fra questa «dolce spinta» e la «libera contrattazione» fra soggetto pubblico e soggetto privato non sono sovente tracciabili con precisione, da tempo una parte dei penalisti suggerisce di considerare come corruzione ogni situazione in cui non vi sia esplicita violenza o minaccia del pubblico ufficiale. In questa direzione, a livello europeo, si è d'altronde pronunciato ripetutamente l'Ocse, preoccupato che l'eccessiva ampiezza attribuita alla concussione dalla legislazione italiana finisse per tradursi in una amplificazione abnorme dell'area d'impunità del privato erogatore di tangenti (si badi che la maggior parte dei Paesi europei non prevede il delitto di concussione, ma punisce come estorsione aggravata dall'abuso di funzioni la violenza o la minaccia esercitata dal pubblico ufficiale, e prevede come corruzione ogni altra ipotesi di pagamento di tangenti).

La proposta del ministro Severino sembrerebbe, grosso modo, recepire tale orientamento. Essa mantiene, formalmente, il delitto di concussione, circoscrivendolo ai casi di violenza o minaccia esercitata dal pubblico ufficiale; e prevede un nuovo delitto di corruzione (che si affianca a quelli già oggi previsti, per i quali s'ipotizza un ragionevole, se pur circoscritto, aumento delle pene), consistente nella «indebita induzione da parte del pubblico ufficiale a dare o promettere utilità», punito con la reclusione da tre a otto anni a carico del pubblico ufficiale e con quella della reclusione fino a tre anni per il privato.

Proposta di riforma condivisibile? Tutto sommato potrebbe essere considerata una buona, accettabile, soluzione di compromesso. Il delitto di concussione viene mantenuto con riferimento agli abusi «estorsivi» del pubblico ufficiale, mentre, in ossequio alle indicazioni europee, si considera corruzione tutto ciò che non è, nella sostanza, estorsione, ma semplice pressione non estorsiva esercitata dal pubblico ufficiale; ed in questo caso si continua a punire gravemente il soggetto pubblico e si punisce, giustamente, il privato con una pena meno elevata di quella stabilita per gli altri casi di corruzione. Così configurata, la nuova disciplina non do-



vrebbe d'altronde incidere sul processo Ruby, in quanto la pena, sufficientemente elevata per il pubblico ufficiale, consentirebbe di mantenere la competenza radicata a Milano e, in caso di eventuale responsabilità penale dell'imputato, assicurerebbe una condanna in ogni caso severa.

Ma veniamo, ora, al tema della prescrizione. L'Ocse ha ripetutamente denunciato l'Italia a causa di una disciplina che, non rapportando i tempi della prescrizione a quelli della durata media dei processi per corruzione, produce frequenti pronunce di non luogo a procedere. Ciò dovuto alla legge Cirielli che, in materia di corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio (la più frequente), ha ridotto i tempi della prescrizione dagli originari 15 anni a 7 anni e mezzo, determinando una ecatombe di processi penali e producendo centinaia di corrotti e di corruttori impuniti.

Il rimedio dovrebbe essere, pertanto, radicale. Su questo punto la riforma Severino sembrerebbe, peraltro, troppo timida: attraverso incrementi non elevatissimi dei massimi della pena, si produrrebbe un lieve incremento dei tempi necessari a prescrivere. Troppo poco per restituire sufficiente efficacia preventiva e repressiva al sistema penale, e rispondere adeguatamente alle sollecitazioni Ocse.

Che dire, d'altronde, degli altri reati dei quali s'invoca da più parti l'introduzione? Sono stati previsti, giustamente, i reati di traffico illecito d'influenze e di corruzione in ambito privato. Ma non è stato reintrodotta, sembrerebbe, il delitto di falso in bilancio, di fatto depenalizzato da una legge di pochi anni fa, e che sarebbe invece indispensabile ripristinare anche in funzione anticorruzione (la sua realizzazione agevola infatti, fra l'altro, la creazione di denaro nero, presupposto 'consueto' per i pagamento di tangenti da parte delle imprese).

Il governo sembra dunque, ancora una volta, sulla buona strada. Oltre che difendersi dai possibili tentativi d'annacquamento, è tuttavia troppo chiedere che, con un scatto di reni, perfezioni l'opera intrapresa, rispondendo fino in fondo alle esigenze di riforma?