

CONCLUSIONI. PER UNA DISCIPLINA 'INTEGRATA' ED EFFICACE CONTRO LA CORRUZIONE

Francesco Palazzo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Governo e Parlamento si muovono. – 3. Le ragioni di una riforma penale. – 4. Nuove fattispecie criminose. – 5. Verso una macrofattispecie di corruzione? – 6. Inasprire le pene con *juicio* – Un auspicio finale.

1. Premessa

Quale ultimo relatore e, soprattutto, quale responsabile del progetto nazionale di ricerca in cui s'inserisce questo nostro odierno seminario, credo che mi saranno consentite alcune parole preliminari.

Prima di tutto, parole di vivo e sentito ringraziamento ai relatori, in specie a quelli che sono venuti da fuori e ai colleghi amministrativisti, che hanno accettato di buon grado un compito se non arduo certo inconsuetto: quello di parlare a un uditorio prevalentemente di penalisti, rendendo accessibile il loro discorso così approfondito e anche dettagliato a chi non è specialista della loro complessa disciplina.

In effetti, il progetto di ricerca cui alludevo si propone l'ambizioso obiettivo di scandagliare in diversi settori dell'ordinamento il rapporto tra 'strumenti' amministrativi e diritto penale nella tutela dei beni giuridici. E il rapporto amministrativo/penale si atteggia diversamente a seconda dei vari settori di materia in cui viene in considerazione, ma fondamentalmente – tanto per avvicinarsi al tema – si può dire che esso è o un rapporto 'vizioso' o un rapporto 'virtuoso'. Così, ad esempio, non è di regola commendevole il fenomeno cosiddetto della amministrativizzazione del diritto penale, tutte le volte in cui quest'ultimo, assumendo una funzione sostanzialmente sanzionatoria di norme, obblighi, ordini, procedimenti amministrativi finisce necessariamente per perdere i suoi tratti distintivi fondamentali – in punto ad esempio di legalità, offensività o colpevolezza – pur rimanendo la sanzione e il relativo processo penali a tutti gli effetti. Diversamente, di grande interesse e potenzialmente virtuose sono le relazioni tra amministrativo e penale tutte le volte in cui tra i due s'instauri una fisiologica sinergia nel senso che il primo si ponga quale strumento, più che surrogatorio, integrativo del secondo, nel senso che le disposizioni e gli istituti amministrativi fungono da fronte preliminare e preventivo per la tutela avanzata di beni giuridici che solo *in ultima ratio* riceveranno la tutela del diritto penale. Campo privilegiato di questo secondo tipo di rapporto è appunto la corruzione, cui è specificamente dedicato il nostro seminario essendo questo il tema di pertinenza del gruppo di ricerca dell'Università di Firenze nell'ambito del progetto nazionale di cui s'è detto.

Corruzione, dunque. E per la verità questa esigenza di coniugare amministrativo e penale nell'azione di contrasto alla corruzione, come si suole dire, non è affatto nuova, visto che già la nota Commissione Cassese del 1996 aveva operato in questo senso e oggi, come vedremo subito, le istanze internazionali e anche le nostre forze politiche si muovono nella stessa direzione. Così che ci è sembrato particolarmente opportuno ritagliare uno spazio nella ricerca complessiva nazionale al tema della corruzione.

In effetti, la sinergia tra amministrativo e penale si presenta qui ed ora un'esigenza a nostro giudizio ineludibile, a causa principalmente di una sorta di paradosso che caratterizza l'azione contro la corruzione. Se, infatti, da un lato gli interessi per così dire 'finali' pregiudicati dalla corruzione sono fondamentali (andando dalla stessa vita umana – il terremoto dell'Aquila insegna – all'ambiente e all'economia nazionale), così da reclamare la stigmatizzazione e l'efficacia proprie dello strumento penale, dall'altro lato non è facile procedere sulla via dell'ulteriore ed indiscriminato rafforzamento della risposta penale senza correre il rischio di qualche deriva. Il potenziamento a tutti i costi della disciplina penale della corruzione potrebbe ormai avvenire o nel senso di una sua utilizzazione in chiave meramente sanzionatoria delle violazioni amministrative, anche delle più minute o di quelle meramente procedurali, trasformando così in 'viziosa' la relazione sinergica tra penale e amministrativo; ovvero, nel senso opposto di svincolare pressoché totalmente l'illecito penale dal suo substrato amministrativo – e dal reale riferimento ai corpositi beni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione – per concentrarlo tutto ed esclusivamente sul semplice mercimonio, sul puro contatto tra pubblico e privato, così da spingere in definitiva verso una volatilizzazione del contenuto offensivo del reato, tutto esaurito nell'offesa al prestigio o alla dignità delle funzioni pubbliche.

Il tentativo di evitare la radicalizzazione verso queste estremizzazioni dell'intervento penale si avvantaggerebbe molto di un potenziamento, sul fronte preventivo, degli 'strumenti' amministrativi. D'altra parte, un siffatto potenziamento dovrà essere, in primo luogo, reale ed effettivo, non puramente apparente, simbolico, ineffettivo; in secondo luogo, ammesso che sia funzionale al suo scopo sul versante amministrativo, non dovrà costituire una sorta di 'alibi' sul versante penale, cioè esonerare da quei rafforzamenti della disciplina penale che per un motivo o per l'altro siano da considerare opportuni o necessari. Questo è stato l'obiettivo principale che ci ha guidato nell'organizzare il seminario odierno avvantaggiandoci di questa larga e qualificata partecipazione di colleghi amministrativisti.

2. *Government and Parliament move*

Mentre scriviamo queste righe è all'esame delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei Deputati un grappolo di

progetti di legge in tema di contrasto alla corruzione⁹. E ciò è sicuramente positivo, poiché nel momento in cui si chiedono al Paese grossi sacrifici è un buon segnale la manifestazione della volontà politica di intervenire là dove alligna la malapianta di una ‘tassa’ ingiusta e insopportabile ai cittadini, che contribuisce inoltre a creare quella sfiducia internazionale verso l’Italia certamente dannosa per la nostra crescita economica e sociale.

Ruolo trainante di questa rinnovata attenzione per la corruzione è svolto dal disegno di legge governativo, già approvato dal Senato ed il cui impianto è pressoché interamente centrato sul fronte preventivo ed amministrativo¹⁰, essendo la parte penale limitata ad un innalzamento delle pene per molti dei reati contro la pubblica amministrazione. E anche questo è sicuramente positivo, poiché è ormai opinione diffusa che – date le caratteristiche criminologiche ormai assunte dal fenomeno – non si può puntare tutto sulla repressione penale senza intervenire anche sulle condizioni di organizzazione e funzionamento dell’amministrazione pubblica favorevoli alla corruzione. È pacifica, infatti, la necessità di una ‘strategia integrata’ (penale/amministrativa; preventiva/repressiva), come del resto viene chiesta dalle istituzioni europee.

Cammin facendo, durante l’iter legislativo il disegno di legge governativo è stato affiancato da una serie di proposte di legge d’iniziativa parlamentare, la maggior parte provenienti dall’opposizione, tutte eccetto una¹¹ concentrate sul fronte penale e repressivo, orientate come sono a introdurre modifiche anche molto incisive nel codice penale. E anche questo è positivo, poiché sarebbe altamente auspicabile che in una materia ‘sensibile’ come questa si realizzasse finalmente una certa convergenza d’intenti delle forze politiche, per il risanamento di un costume il cui tasso di corruzione – almeno come esso viene percepito – non giova a nessuno.

3. *Le ragioni di una riforma penale*

In effetti, pur dovendo dare atto che forse l’esigenza più urgente è quella che si pone sul versante preventivo/amministrativo, non mancano ragioni

⁹ Ddl governativo C 4434, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione» (approvato dal Senato il 15 giugno 2011); pdl C 3380, d’iniziativa dei deputati Di Pietro e altri (presentata il 9 aprile 2010); pdl C 3850, d’iniziativa dei deputati Ferranti e altri (presentata il 10 novembre 2010); pdl C 4382, d’iniziativa dei deputati Giovannelli e altri (presentata il 25 maggio 2011); pdl C 4501, d’iniziativa dei deputati Torrisi e altri (presentata il 12 luglio 2011); pdl C 4516, d’iniziativa del deputato Garavini (presentata il 18 luglio 2011).

¹⁰ Su tale ddl, e più in generale sul versante preventivo-amministrativo dell’azione di contrasto anticorruzione, vedi l’editoriale di C. MARZUOLI, *Fenomeni corruttivi e pubblica amministrazione: più discipline, un unico obiettivo*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, p. 1045 ss.

¹¹ Pdl C 4501, d’iniziativa dei deputati Torrisi e altri, cit.

che rendono più che opportuno un intervento riformatore esteso anche al versante repressivo/penale. Rimane, semmai, aperto il problema di calibrare la portata di tale secondo intervento riformatore entro limiti che siano politicamente praticabili e giuridicamente soddisfacenti ed accettabili.

Quanto al primo punto, l'opportunità di una revisione dell'attuale assetto codicistico dei delitti di corruzione si fonda su molteplici ragioni.

In primo luogo, esistono delle vere e proprie lacune di tutela che si sono venute a formare a seguito delle trasformazioni del fenomeno corruttivo e che, puntualmente, sono state messe in evidenza dall'esperienza giurisprudenziale. Il pensiero corre immediatamente alle fattispecie di traffico di influenze e di corruzione *per la funzione*, cioè svincolato da uno o più atti d'ufficio determinati.

In secondo luogo, rimane ancora molto da fare per adeguare la nostra disciplina penale alle numerose convenzioni internazionali in materia di corruzione.

In terzo luogo, in un momento storico che alcuni hanno voluto avvicinare al periodo di 'tangentopoli' e che comunque segnala un impressionante indebolimento dell'etica pubblica, il rafforzamento della stigmatizzazione penale ha qualche ragion d'essere. Certamente, il punto è delicato poiché si potrebbe scivolare lungo il piano inclinato dell'uso simbolico del diritto penale o addirittura verso un diritto penale in funzione moralizzatrice. Ma altrettanto certamente non si può negare che, accanto ai valori del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, la Costituzione individua anche quelli della «disciplina e onore» con cui debbono esercitate le funzioni pubbliche (art. 54). Così che imprimere un'equilibrata inclinazione del sistema di tutela penale della pubblica amministrazione verso questi valori ne manterrebbe comunque l'asse entro il campo costituzionale adeguandolo peraltro ad un'esigenza storica reale e presumibilmente non contingente.

Infine, sebbene si tratti di una prospettiva questa sì da non incoraggiare più di tanto, non c'è dubbio che le note difficoltà probatorie dei fatti corruttivi potrebbero essere attenuate da una configurazione delle fattispecie o dall'introduzione di istituti sostanziali idonei ad agevolare l'accertamento processuale.

4. Nuove fattispecie criminose

Per quanto riguarda la calibratura dell'eventuale riforma della disciplina penale, tutte le proposte di legge che l'affrontano si muovono lungo quattro principali direttrici: l'introduzione di nuove fattispecie; la revisione strutturale di quelle esistenti; la revisione del sistema sanzionatorio; l'intervento su fattispecie diverse da quelle di corruzione ma ad esse per così dire contigue.

Le *nuove fattispecie* che quasi tutte le proposte di legge configurano sono il traffico d'influenze e la corruzione per la funzione. Per l'introduzione