

CAPITOLO I

MODIFICHE ALLA DISCIPLINA SANZIONATORIA

IN MATERIA DI DELITTI CONTRO

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DI ASSOCIAZIONE MAFIOSA

di Federico Casu, Giuseppe Cerrone

1. La Legge 69/2015 fra neoretribuzionismo e contrasto alla corruzione

di Federico Casu

Dai due passaggi parlamentari che hanno condotto all'approvazione della legge 27 maggio 2015, n. 69 – il cui testo è stato approvato dal Senato lo scorso 1 aprile e dalla Camera il successivo 21 maggio – emerge una precisa consapevolezza del Legislatore di quanto il fenomeno corruttivo in Italia sia oggetto di attenzione non solamente da parte dell'opinione pubblica, ma anche delle Autorità dell'Unione Europea.

I lavori parlamentari fanno, infatti, riferimento alla prima relazione dell'Unione dedicata al tema della lotta alla corruzione, pubblicata dalla Commissione europea il 3 febbraio 2014. Si tratta di un documento molto interessante soprattutto per alcuni dati, come ad esempio quello che stima in 120 miliardi di euro l'anno il costo della corruzione per l'economia europea. Di rilievo, altresì, la rilevazione sulla percezione dei cittadini e delle imprese europee del fenomeno corruttivo: in Italia tale percezione (pari al 97%) segna in termini percentuali il dato più elevato dopo quella della Grecia, a fronte peraltro di una media UE del 76%.

Più specificamente, per quanto concerne l'Italia, il documento fa propria l'analisi della nostra Corte dei Conti secondo cui i costi diretti totali della corruzione sarebbero pari a circa il 4% del PIL nazionale (60 miliardi di euro l'anno). La relazione evidenzia, inoltre, come il 92% delle imprese italiane partecipanti ad un sondaggio Eurobarometro 2013 ritenga che favoritismi e corruzione impediscano la concorrenza commerciale in Italia (contro una media UE del 73%); il 90% pensa altresì che la corruzione e le raccomandazioni siano spesso il modo più facile per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 69%), mentre per il 64% le conoscenze politiche sono l'unico modo per riuscire negli affari (contro una media UE del 47%). Ed ancora, con un rinvio al *Global Competitiveness Report 2013-2014*, la Commissione UE ricorda che la distrazione

di fondi pubblici dovuta alla corruzione, il favoritismo dei pubblici ufficiali e la progressiva perdita di credibilità etica della classe politica agli occhi dei cittadini siano le note più dolenti della *governance* in Italia.

Simili conclusioni sono, altresì, presenti nel rapporto su “*Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche – dicembre 2013*” elaborato dall’ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), nel quale sono contenute analisi estremamente più specifiche sui reati di corruzione e concussione, visti, peraltro, in un calzante parallelo con la giurisprudenza della Corte dei Conti in tema di responsabilità contabile del pubblico funzionario. Rimandando all’interessante documento per uno studio più approfondito, giova segnalare in questa sede come gli analisti dell’ANAC, nel confermare i risultati dei summenzionati studi internazionali, che vedono l’Italia come un paese ad elevato grado di corruzione, sia reale che percepita, hanno evidenziato talune peculiarità “italiche” rispetto ad altre nazioni caratterizzate da simili condizioni di sviluppo: da una parte, infatti, in Italia il fenomeno corruttivo risulta avere una distribuzione geografica particolarmente eterogenea – peraltro non esemplificabile nella solita contrapposizione nord/sud – e, dall’altra, in modo ancora più significativo, esso risulta, sulla base degli indicatori scientifici utilizzati dall’Autorità, molto più stabile dal punto di vista numerico di quanto non voglia dire il *clamor fori* che, ciclicamente, si attiva in conseguenza di determinati scandali, dal sicuro impatto emotivo e mediatico.

Di fronte a un simile quadro, non certo rassicurante, il Legislatore italiano ha, quindi, ritenuto, con la legge in commento, di apportare alcuni correttivi ordinamentali che si sono tradotti in un complessivo irrigidimento del sistema sanzionatorio principale ed accessorio con particolare riferimento ai delitti contro la Pubblica Amministrazione ed a quello di associazione mafiosa, nell’intento di aggredire il fenomeno nella sua globalità.

La sanzione penale diviene quindi, in un’ottica neppure troppo velatamente *neoretribuzionista*, una delle principali leve utilizzate dalla legge 69/2015 come risposta ai danni che la corruzione arreca alla società, all’economia nazionale e più in generale al Sistema Italia.

La tesi di fondo del *neoretribuzionismo* poggia sostanzialmente sull’idea che la misura della pena debba trovare adeguata corrispondenza nel bisogno di punizione – talvolta originato anche da leve emotive – che alberga in ciascun individuo, e più in generale nella società, di fronte alla commissione dei reati. Al riguardo sono interessanti le parole del relatore di maggioranza del disegno normativo S 19 – divenuto poi Legge n. 69/2015 –, il quale al Senato, nella seduta del 19 marzo scorso, ha osservato quanto segue: “*Sul punto deve essere chiaro che se pure non si trova una regola scientifica volta ad individuare una chiara relazione tra l’incremento sanzionatorio e la dissuasione nel commettere delitti di questo genere, è però indubbiamente vero che la giustificazione di questo trattamento sanzionatorio più aspro si individua sul versante, potremmo dire classico, della retribuzione. Infatti, più cresce nella società la disapprovazione per tali delitti, più si registra la natura plurioffensiva di tali fatti di reato. È notorio come i delitti*

contro la pubblica amministrazione abbiano degli effetti lesivi nei confronti, per esempio, dell'economia nazionale, dell'immagine internazionale dell'Italia, dalla quale ovviamente discendono anche conseguenze in campo economico. Come dicevo, più si registra tale natura offensiva, più si giustifica un incremento sanzionatorio con riferimento agli aspetti classici di un sistema penale che si regge sul principio retributivo, ossia al crescere del danno si giustifica un accrescimento dell'intervento sanzionatorio...".

Pur con i limiti di una prima – e forse frettolosa – analisi, deve osservarsi, al riguardo, come una variazione generalizzata dei limiti edittali di un dato insieme di fattispecie incriminatrici, ancorché giustificata come in questo caso dall'esigenza di rafforzare gli strumenti di contrasto repressivo di un fenomeno estremamente pervasivo dal punto di vista economico, politico e sociale qual è la corruzione, debba sempre e comunque misurarsi con il principio costituzionale della responsabilità penale intesa come *personale e colpevole*, nonché con i principii di proporzionalità e ragionevolezza.

Parimenti, non si può non sottolineare come all'accentuarsi della funzione retributiva della pena corrisponda, di fatto, l'affievolirsi dell'altra – e, oggettivamente, più importante – funzione rieducativa, scolpita nel principio di cui all'art. 27 della Costituzione.

In buona sostanza, anche in questa occasione, innanzi all'ennesima emergenza originata dal susseguirsi di condotte criminose accompagnate da un diffuso disvalore sociale – oltre che da una martellante eco mediatica – la risposta, in termini di politica criminale, è stata, innanzitutto, quella dell'innalzamento delle pene dei reati maggiormente presenti nelle coeve cronache giudiziarie.

Tale conclusione è, peraltro, facilmente desumibile dalla lettura degli atti parlamentari, i quali danno atto, soprattutto nell'ambito della discussione in Senato, della esplicita volontà del Governo di esercitare, nel modo più pieno possibile, tutta la propria potestà in termini di indirizzo politico, orientando la propria azione normativa soprattutto verso l'innalzamento delle pene.

Peraltro, lo stesso relatore di maggioranza, nella seduta n. 418 del 26 marzo scorso, ha strenuamente difeso la prerogativa del potere legislativo di incidere significativamente sulla misura delle pene, trattandosi, questa, di una mera valutazione di merito la quale incontra il solo limite, denunciato dalla giurisprudenza costituzionale, della manifesta irragionevolezza.

Spetterà, pertanto, a dottrina e giurisprudenza verificare in concreto l'impatto della nuova legge sui principi costituzionali su cui pure si fonda, tuttora, il nostro sistema penale, ma resta sin d'ora evidente che la sua entrata in vigore ha fatto sì che nella lotta al fenomeno corruttivo gli strumenti repressivi prevalgano, al momento, su quelli preventivi.

2. Le modifiche al sistema sanzionatorio accessorio del codice penale

di Federico Casu

L'art. 1, lettere a), b) e c), della legge in discorso modifica alcuni articoli del capo III del titolo II del libro primo del codice penale, inasprendo le pene accessorie disciplinate dagli articoli 32-ter, 32-quinquies e 35 c.p.

Va subito evidenziato come il presente articolo abbia una portata innovativa più ampia di quello che potrebbe sembrare dalla lettura della sua rubrica “*Modifiche alla disciplina sanzionatoria in materia di delitti contro la pubblica amministrazione*”: ed infatti, non solamente le lettere a), b) e c) intervengono, come già detto, sul titolo secondo del libro primo del codice penale – e non già solamente sul titolo II del libro II (dedicato appunto ai delitti contro la pubblica amministrazione) – ma la lett. c) non si occupa neppure di delitti, andando a modificare una pena accessoria prevista come conseguenza di condanne per reati contravvenzionali.

Nello specifico la **lett. a) interviene sull’art. 32-ter c.p.** che disciplina l’**incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione**, ovvero il divieto di concludere contratti con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio.

Com’è noto quest’articolo va letto in combinato disposto con l’art. 32-*quater* c.p. nel senso che la predetta incapacità consegue ad una condanna per una serie di delitti – commessi in danno o in vantaggio di un’attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa – indicati dallo stesso art. 32-*quater*: art. 316-*bis* (malversazione a danno dello Stato), art. 316-*ter* (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato), art. 317 (concussione), art. 318 in combinato con l’art. 321 (corruzione per l’esercizio della funzione), artt. 319 e 319-*bis* in combinato con l’art. 321 (corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio), art. 319 *quater* (induzione indebita a dare o promettere utilità), art. 320 in combinato con l’art. 321 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), art. 322 (istigazione alla corruzione), art. 322-*bis* (Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri), art. 353 (turbata libertà degli incanti), art. 355 (inadempimento di contratti di pubbliche forniture), art. 356 (frode nelle pubbliche forniture), art. 416 (associazione per delinquere), art. 416-*bis* (associazioni di tipo mafioso anche straniere), art. 437 (rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro), art. 501 (rialzo e ribasso fraudolento di prezzi sul pubblico mercato o nelle borse di commercio), art. 501 *bis* (manovre speculative su merci) e art. 640, n. 1 (truffa in danno dello Stato).

La presente sanzione accessoria è prevista, altresì, per alcuni reati previdenziali e tributari stabiliti da leggi speciali.

È altrettanto noto che questa pena accessoria interferisca con i settori del diritto amministrativo e civile: essa, infatti, impedisce la stipulazione di contratti sia di diritto privato che di diritto pubblico (ivi compresi quelli volti a concordare con la pubblica amministrazione il contenuto del provvedimento conclusivo di un procedimento amministrativo, per la disciplina dei quali l’art. 11, L. 7.8.1990, n. 241, effettua un richiamo alle norme del codice civile) e costituisce causa di esclusione dalla partecipazione a gare pubbliche e di nullità *ex art.* 1418 c.c. in caso di sottoscrizione negoziale.

Il trasgressore è punito ai sensi dell’art. 389 c.p. (inosservanza di pene accessorie).

In giurisprudenza continua ad essere degna di nota **Cass. Pen., Sez. Feriale, 14 settembre 2009, n. 35476** secondo cui “*La pena accessoria dell’incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione può essere irrogata esclusivamente in caso di condanna per uno dei delitti elencati dall’art. 32 quater c.p. e non può dunque essere mantenuta se in appello lo specifico reato presupposto venga dichiarato estinto per l’intervenuta prescrizione, ancorché la sentenza di condanna venga confermata in relazione ad eventuali altri reati contestati all’imputato*”.

La precedente formulazione dell’art. 32-ter prevedeva che tale incapacità non potesse avere una durata inferiore ad un anno né superiore a tre anni; **la nuova legge innalza a cinque anni il termine massimo.**

L’aumento del termine massimo per la pena accessoria della c.d. *incapacitazione* avvalorava quell’orientamento dottrinario che auspicava una lettura sistematica delle norme introduttive di pene accessorie con quella, di portata più generale, di cui all’art. 37, che sancisce l’equivalenza temporale fra la pena accessoria e quella principale, ma solo quando la prima non è espressamente determinata. L’innalzamento a cinque anni, previsto dalla novella legislativa in esame, avvicina – di fatto – la durata della pena accessoria di cui all’art. 32-ter alla maggior parte dei limiti edittali dei reati ai quali essa è connessa (quelli di cui all’art. 32-quater). È ipotizzabile, pertanto, che pur nell’esercizio del potere discrezionale conferitogli dagli artt. 132 e 133, i quali estendono il proprio raggio d’azione anche alle pene accessorie, il giudice possa tener conto del sostanziale avvicinamento della durata della pena accessoria in esame rispetto a quelle principali, traendone, come conseguenza, una tendenziale omogeneità di giudizio.

Si segnala, inoltre, che nell’ipotesi di concorso di reati, da ciascuno dei quali derivi l’incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, continua a non essere stabilito, come pure per la disposizione di cui all’art. 32 bis, alcun limite massimo di durata. Sul punto, è utile ricordare quell’orientamento dottrinale incline a temperare le conseguenze del suddetto cumulo, secondo il quale in tale ipotesi potrebbe applicarsi analogicamente il disposto di cui all’art. 79, n. 1, che fissa in dieci anni il tetto massimo della interdizione da una professione o da un’arte.

La **lett. b)**, invece, **modifica l’art. 32-quinquies c.p.** che prevede l’**estinzione del rapporto di lavoro o di impiego** in caso di condanna alla reclusione per una serie di delitti nei confronti del dipendente di amministrazioni o enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica.

I delitti indicati nell’articolo in commento, per il quale è prevista la pena accessoria dell’estinzione del rapporto di lavoro sono quelli di cui agli artt. 314, primo comma, c.p. (peculato), 317 c.p. (concussione), 318 c.p. (corruzione per l’esercizio della funzione), 319 c.p. (corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio), 319-ter (corruzione in atti giudiziari), 319-quater, primo comma, c.p. (induzione

indebita a dare o promettere utilità), e 320 c.p. (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio).

L'ampiezza della disposizione fa sì che la pena accessoria si riferisca a qualsiasi tipologia, pubblica o privata, di contratto di lavoro stipulato tra il dipendente e l'amministrazione, l'ente pubblico ovvero l'ente a prevalente partecipazione pubblica, oltre che le amministrazioni pubbliche speciali (quali quelle delle autorità amministrative indipendenti, o delle agenzie previste dal d.lgs. 30.7.1999, n. 300). È stata, inoltre, ritenuta possibile l'applicazione della disciplina in parola anche alle fondazioni cui partecipa in misura prevalente lo Stato.

La riforma abbassa da tre a due anni il limite minimo della condanna alla reclusione quale presupposto per la cessazione del rapporto di lavoro, con ciò, invero, inasprendo sensibilmente tale, importante, pena accessoria.

La scelta di abbassare a 2 anni la misura della condanna in relazione alla quale è si applica la pena accessoria in parola costituisce, di fatto, una delle misure più rigide introdotte dalla novella legislativa in esame. Basti riflettere sul fatto che sebbene ai fini della determinazione della durata di tale pena accessoria – in quanto temporanea e non predeterminata normativamente – ci si debba riferire al criterio generale di cui all'art. 37 (secondo il quale la pena accessoria avrà durata pari a quella della pena detentiva applicata in sentenza), in realtà essa determina per il condannato una conseguenza (l'estinzione del rapporto di lavoro) sostanzialmente irreversibile e capace, pertanto, di prolungare i suoi effetti afflittivi ben oltre il termine temporale finale della stessa, con ciò ingenerando taluni dubbi sul principio di effettiva proporzionalità della pena. Si pensi, inoltre, che l'estinzione del rapporto di lavoro, per espressa previsione normativa, si cumula alla pena accessoria di cui agli artt. 29 e 31, con ciò determinando una tale afflittività per il condannato da indurre a ritenere gravemente compromessa la funzione rieducativa della pena.

Infine, la lett. c) interviene sull'art. 35 c.p. che disciplina la sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte.

Questa pena accessoria, a differenza dell'interdizione da una professione o da un'arte (*ex art. 30 c.p.*) comporta per il condannato la sospensione temporanea e non la decadenza del titolo abilitativo necessario per esercitare la professione o l'arte. Essa consegue a ogni condanna per contravvenzione, che sia commessa con abuso della professione, arte, industria, o del commercio o mestiere, ovvero con violazione dei doveri ad essi inerenti, quando la pena inflitta non è inferiore ad un anno di arresto.

Il suo ambito di applicazione è limitato alle c.d. attività "vigilate", per l'esercizio delle quali è necessario un provvedimento autorizzatorio da parte della P.A.

Si ricorda che la giurisprudenza ritiene che questa pena, sulla base del cri-

terio di specialità *ex* 15 c.p., sia derogata da quella speciale di cui all'art. 691 c.p. (*Somministrazione di bevande alcoliche a persona in stato di manifesta ubriachezza*).

La legge 69/2015, modificando il secondo comma dell'art. 35, stabilisce che la pena accessoria della **sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte** non possa avere una durata inferiore a tre mesi, in luogo dei precedenti quindici giorni, né superiore a tre anni anziché due anni.

L'innalzamento della pena in parola, per quanto significativo, consente di tenere ancora estraneo l'art. 35 dal novero di quelle pene accessorie che taluna dottrina vorrebbe comunque soggette al criterio generale di cui all'art. 37 (il quale, si ricorda, stabilisce la corrispondenza della durata della pena accessoria con quella principale, quando la prima non è espressamente determinata). Nel caso in esame, difatti, è di solare evidenza che – essendo tale pena accessoria variabile *da un minimo di tre mesi* e potendo essa scattare *solo nel caso di condanna non inferiore ad un anno di arresto* – l'art. 35 debba considerarsi come uno di quei casi in cui la durata della pena accessoria temporanea è espressamente determinata.

Quadro di confronto

Norma di riferimento	Testo previgente	Testo attuale
Art. 32 <i>ter</i> Incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.	L'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione importa il divieto di concludere contratti con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio. Essa non può avere durata inferiore ad un anno né superiore a tre anni.	L'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione importa il divieto di concludere contratti con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio. Essa non può avere durata inferiore ad un anno né superiore a cinque anni.
Art. 32-<i>quinquies</i> Casi nei quali alla condanna consegue l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego.	Salvo quanto previsto dagli articoli 29 e 31, la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, e 320 importa altresì l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di amministrazioni od enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica.	Salvo quanto previsto dagli articoli 29 e 31, la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, e 320 importa altresì l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di amministrazioni od enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica.

<p>Art. 35 Sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte.</p>	<p>La sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte priva il condannato della capacità di esercitare, durante la sospensione, una professione, arte, industria, o un commercio o mestiere, per i quali è richiesto uno speciale permesso o una speciale abilitazione, autorizzazione o licenza dell'autorità.</p> <p>La sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte non può avere una durata inferiore a quindici giorni, né superiore a due anni. Essa consegue a ogni condanna per contravvenzione, che sia commessa con abuso della professione, arte, industria, o del commercio o mestiere, ovvero con violazione dei doveri ad essi inerenti, quando la pena inflitta non è inferiore a un anno d'arresto.</p>	<p>La sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte priva il condannato della capacità di esercitare, durante la sospensione, una professione, arte, industria, o un commercio o mestiere, per i quali è richiesto uno speciale permesso o una speciale abilitazione, autorizzazione o licenza dell'autorità.</p> <p>La sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte non può avere una durata inferiore a tre mesi, né superiore a tre anni.</p> <p>Essa consegue a ogni condanna per contravvenzione, che sia commessa con abuso della professione, arte, industria, o del commercio o mestiere, ovvero con violazione dei doveri ad essi inerenti, quando la pena inflitta non è inferiore a un anno d'arresto.</p>
--	--	--

3. Le modifiche al sistema sanzionatorio dei delitti contro la pubblica amministrazione ex artt. 314, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 323-bis

di Giuseppe Cerrone

L'art. 1, lettere d), e), f), g), h) e i) della legge in esame modifica alcuni articoli del titolo II del libro secondo del codice penale (dedicato, come è noto, ai delitti contro la pubblica amministrazione), aumentando i limiti editali di alcune fattispecie ivi disciplinate.

In sintesi e rinviando per i dettagli al quadro di confronto:

- la **lettera d)** interviene sul primo comma dell'art. **314 c.p. (peculato)** aumentando il limite massimo della pena detentiva da dieci anni a dieci anni e sei mesi;
- la **lettera e)** modifica l'art. **318 c.p. (corruzione per l'esercizio della funzione)** di modo che il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è ora punito con una pena da uno a sei anni di reclusione (nel testo previgente il limite massimo era di cinque anni);
- la **lettera f)** varia considerevolmente la cornice sanzionatoria del delitto **ex art. 319 c.p. (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio)** che dal limite minimo di quattro anni di reclusione a quello massimo di otto anni passa ora, rispettivamente, a sei e dieci anni;

- la **lettera g)** novella, invece, l’art. **319-ter c.p. (corruzione in atti giudiziari)**: in sintesi chi commette i fatti tipizzati negli articoli 318 e 319 per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, sarà soggetto d’ora in poi alla pena della reclusione da sei a dodici anni (nel testo previgente i limiti edittali erano di quattro e dieci anni); inoltre qualora dal fatto derivi:
- l’ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena della reclusione sarà da sei a quattordici anni (e non più da cinque a dodici anni);
- l’ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all’ergastolo, la pena detentiva sale nel minimo da sei a otto anni, restando viceversa invariato il massimo di vent’anni.
- la **lettera h)** incide sul regime sanzionatorio del primo comma dell’art. **319-quater (induzione indebita a dare o promettere utilità)**: la reclusione per il pubblico ufficiale o l’incaricato di pubblico servizio che, salvo che il fatto non costituisca più grave reato ed abusando della sua qualità o dei suoi poteri induce taluno a dare o promettere indebitamente a lui o a un terzo denaro o altra utilità, potrà essere punito da un minimo di sei ad un massimo di dieci anni e sei mesi (in luogo dei previgenti tre-otto anni).

L’aumento dei limiti edittali di quest’ultimo articolo ha alterato l’equilibrio sistemico tra il delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità e i delitti di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio (art. 319 c.p.) e corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter).

Nel testo previgente, infatti, la clausola di riserva dell’art. 319-quater (“*Salvo che il fatto costituisca più grave reato*”) faceva sì che un pubblico ufficiale resosi responsabile di un atto contrario ai doveri d’ufficio rispondesse *ex art. 319 c.p.*, essendo la corruzione c.d. propria punita più gravemente (quattro-otto anni) del delitto di induzione indebita (tre-otto anni). Stesso discorso qualora l’atto contrario ai doveri d’ufficio riguardasse l’ambito degli atti giudiziari: anche in questo caso il pubblico ufficiale rispondeva di corruzione in atti giudiziari *ex art. 319-ter* (punito nel testo previgente da quattro a dieci anni).

In altri termini, in caso di un atto contrario ai doveri d’ufficio commesso da un pubblico ufficiale a prevalere era sempre l’ipotesi della corruzione e non già dell’induzione.

Con le modifiche introdotte dalla legge 69/2015, invece, il sistema diviene distonico. Esso infatti:

- viene ribaltato quando il pubblico ufficiale sia autore di un atto contrario ai suoi doveri d’ufficio, poiché egli risponderà *ex art. 319 quater* e non già *ex art. 319*, essendo ora l’induzione punita più severamente (sei-dieci anni e sei mesi) della corruzione (sei-dieci anni);
- rimane immutato nel caso in cui il pubblico ufficiale sia autore di un atto contrario ai suoi doveri d’ufficio con riferimento ad atti giudiziari: egli continuerà a rispondere *ex art. 319-ter c.p.* e non *319-quater c.p.* poiché la corruzione in atti

giudiziari, anche a seguito delle modifiche intervenute con la legge in commento, resta un delitto più grave (sei-dodici anni) rispetto all'induzione indebita a dare o promettere utilità (sei-dieci anni e sei mesi).

Una prima analisi delle fattispecie soggette ai summenzionati aumenti di pena offre, invero, taluni elementi per dubitare che sia stato rispettato, nella complessiva operazione di politica criminale di cui all'art. 1 della legge 69/2015, quell'equilibrio del sistema sanzionatorio che ha spesso formato oggetto di ben note pronunce della Corte Costituzionale. Già durante il dibattito parlamentare, in effetti, è emerso con forza da parte della minoranza l'argomento di una presunta irragionevolezza degli aumenti di pena proposti, poi effettivamente varati.

In particolare, nel corso del dibattito, è stata sottolineata da più parti la **incongruenza degli aumenti di pena previsti per il reato di peculato (art. 314) e per quello della corruzione c.d. "propria" (art. 319)**: si rammenta, infatti, che rispetto ai precedenti limiti edittali – che assegnavano a tali delitti la medesima pena minima (quattro anni) e una pena massima maggiore nel caso del peculato (dieci anni a fronte degli otto della corruzione) – la nuova disciplina prevede una pena minima più alta per la corruzione (sei anni a fronte dei quattro del peculato, rimasti invariati); inoltre, al fine di conservare una pena massima più alta nel caso di peculato, essa è stata innalzata di soli sei mesi (da dieci anni a dieci anni e sei mesi a fronte dei dieci anni ora previsti per la corruzione).

L'innalzamento della pena massima del peculato – di soli sei mesi in relazione ad una pena comunque già consistente, qual è quella a 10 anni – risulta certamente finalizzato a riaffermare, almeno nel massimo, il maggiore disvalore tradizionalmente assegnato a tale reato rispetto a quello di corruzione; tuttavia, non può negarsi come l'aver innalzato la pena minima – per sua stessa natura più rigida di quella massima – nel caso della corruzione, determini, di fatto, un "sorpasso" di tale delitto nei confronti del peculato. Ciò, peraltro, pare confermare un aspetto tipico dello spirito di questa riforma, la quale si inserisce, invero, nella tradizione della più recente legislazione penale: anche in tale misura, infatti, non è difficile intravedere il tentativo del legislatore di rincorrere affannosamente l'umore dei tempi e di assecondare il clamore che alcune condotte criminose, più di altre, hanno determinato nella pubblica opinione.

In relazione alla intrinseca ragionevolezza che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato come principio cardine della legislazione penale, soprattutto con riferimento alla indicazione delle pene, si segnala **Corte Cost., 19 marzo 2012 n. 68**. Significativamente, anche la fattispecie oggetto, in tale occasione, di sindacato costituzionale (art. 630 c.p.: sequestro di persona a scopo di estorsione) era stata sottoposta a taluni interventi di modifica sollecitati dallo straordinario, inquietante incremento, di tale tipologia di reato