

# *Studio Legale A vv. Carlo Cavallo*

Via Susa n. 31 -10138 Torino - tel. 011-4334561 - fax 011-4334883  
*e-mail: carlo.cavallo@studiolegalecavallo.com - www.studiolegalecavallo.com*

*A vvocato Carlo Cavallo*

PATROCINANTE IN CASSAZIONE

## **IL D.D.L. ANTICORRUZIONE E' LEGGE: pene più severe per i pubblici ufficiali che commettono reati contro la Pubblica Amministrazione.**

La Camera dei Deputati, nella seduta dello scorso 21 maggio 2015, ha approvato in via definitiva la proposta di legge di iniziativa parlamentare ([n. 3008](#)) recante ***“Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”***. Il testo di legge, giornalmisticamente indicato con il nome di “disegno di legge anticorruzione”, è divenuto noto alle cronache parlamentari per essere stato promosso e sostenuto dallo stesso Presidente del Senato, on. Piero Grasso, primo firmatario della originaria proposta di legge presentata al Senato.

### ***1. Inasprimento delle pene.***

Nella sua prima parte, il testo della riforma incide sulle fattispecie del codice penale concernenti i **delitti c.d. “propri” dei pubblici ufficiali** (reati, dunque, a soggettività ristretta, per talune fattispecie estesa anche agli incaricati di pubblico servizio) commessi da questi ultimi ai danni della Pubblica Amministrazione: la novella **inasprisce le pene** edittali previste, in via principale, per i delitti di **peculato** (art. 314 c.p.), **corruzione per l'esercizio della funzione** (art. 318 c.p.), **corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio** (art. 319 c.p.), **corruzione in atti giudiziari** (art. 319-ter c.p.) ed **induzione indebita** a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.).

Si tratta, invero, di variazioni in aumento piuttosto contenute per quanto riguarda, in particolare, il **peculato** (si passa da un massimo edittale di 10 anni ad un massimo di 10 anni e 6 mesi) e la **corruzione per l'esercizio della funzione** (si passa da un massimo edittale di 5 anni ad un massimo edittale di 6 anni).

Decisamente più consistenti, invece, gli aumenti sanzionatori voluti dal legislatore per gli altri reati. In particolare:

- per la fattispecie di **corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio**, la pena edittale, oggi compresa fra 4 e 8 anni, diventa della reclusione da 6 a 10 anni;
- per il reato di **corruzione in atti giudiziari** le pene sono aumentate in tutte e tre le ipotesi comprese nei due commi dell'art. 319 *ter* c.p.: in particolare, per quanto concerne l'ipotesi "base" del primo comma, la nuova norma sostituisce l'attuale pena della reclusione (compresa fra 4 e 10 anni) con quella della reclusione da 6 a 12 anni; con riguardo all'ipotesi aggravata, nel caso in cui al fatto consegua una *"ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a 5 anni"* la pena passa da quella attuale (compresa fra 5 e 12 anni) a quella della reclusione da 6 a 14 anni; con riguardo, infine, all'ulteriore e più grave ipotesi del fatto corruttivo al quale consegua una *"ingiusta condanna di taluno alla reclusione superiore a 5 anni o all'ergastolo"*, l'attuale minimo edittale (6 anni di reclusione) viene innalzato ad 8 anni di reclusione, fermo restando il limite massimo di 20 anni;
- per il reato di **induzione indebita a dare o promettere utilità** - che possiamo in via di semplificazione considerare alla stregua di un'ipotesi "intermedia" fra quella della corruzione e quella della concussione<sup>1</sup> - è ora prevista la pena della reclusione da 6 anni a 10 anni e 6 mesi (pena decisamente più afflittiva rispetto alla precedente versione della norma, che sanzionava la condotta con pene comprese fra 3 e 8 anni di reclusione)<sup>2</sup>; resta invariata, per contro, la pena di cui al secondo comma per chi da o promette il denaro o le altre utilità.

---

<sup>1</sup> Sulla distinzione tra condotte di concussione e induzione, il giudice di legittimità al suo massimo livello si è espresso con la sentenza Cass. SS. UU. n. 12228/2013: le Sezioni Unite valorizzando a tal fine, tra le modifiche apportate dalla L. 190 del 2012, la decisione di punire il privato indotto; tale elemento deve essere infatti posto al centro dell'interpretazione dei rapporti intercorrenti tra l'art. 317 c.p. e l'art. 319 *quater*, rappresentando quest'ultimo reato non una forma minore di concussione, bensì una fattispecie gravitante nell'area della corruzione, ad essa accomunata dalla natura bilaterale dell'illecito.

<sup>2</sup> La pena prevista, per effetto della riforma in commento, è più elevata, seppur in misura minima, anche rispetto a quella prevista per la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e per il peculato. La fattispecie di *Induzione indebita a dare o promettere utilità* (art. 319 *quater* c.p.), introdotta nel codice penale, per la prima volta, dalla L. 190/2012, prevedeva in origine una pena compresa fra 3 e 8 anni di reclusione; pena oggi decisamente innalzata - addirittura raddoppiata con riguardo al minimo edittale - per effetto della più recente novella qui in commento.

Il quadro sanzionatorio risultante per effetto della novella in commento, è efficacemente e sinteticamente riassunto nel seguente prospetto sinottico<sup>3</sup>:

Corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter)	(4-10 anni)	(6-12 anni)
Concussione (art. 317)	(6-12 anni)	(6-12 anni)
Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater)	(3-8 anni)	(6-10 anni e 1/2)
Peculato (art. 314)	(4-10 anni)	(4-10 anni e 1/2)
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319)	(4-8 anni)	(6-10 anni)
Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318)	(1-5 anni)	(1-6 anni)
Abuso d'ufficio (art. 323)	(1-4 anni)	(1-4 anni)
Malversazione a danno dello Stato (art.316-bis)	(6 mesi-4 anni)	(6 mesi-4 anni)
Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316)	(6 mesi-3 anni)	(6 mesi-3 anni)
Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter)	(6 mesi-3 anni)	(6 mesi-3 anni)

Legenda:

■ A.C. 3008

□ Vigente

All'interno del novero dei reati del pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) contro la Pubblica Amministrazione restano invece invariate le pene previste per i reati di concussione (art. 317 c.p.), abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) e peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.); invariate altresì le pene previste per i reati di malversazione ai danni dello Stato (art. 316 bis c.p.), di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316 ter c.p.) e di istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Tabella riportata nella *Scheda di lettura* del Progetto di legge A.C. 3008, a cura della Camera dei Deputati ([doc. n. 292 del 15 aprile 2015](#)), in [www.camera.it](#).

<sup>4</sup> Ipotesi delittuose, queste ultime, che - seppure incluse dal legislatore all'interno del Titolo II, Capo I dedicato ai "delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione", configurano in realtà ipotesi non riconducibili al *genus* dei reati "propri" del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, essendo per contro realizzabili da "chiunque". Quanto, in particolare, al reato di induzione alla corruzione (art. 322 c.p.) si noti che la fattispecie presenta una struttura esattamente speculare e inversa a quella del reato "proprio" del pubblico ufficiale: si tratta infatti di un delitto realizzabile da "chiunque offre o promette denaro o altra utilità non dovuti a un pubblico ufficiale o a un incaricato di pubblico servizio...", in relazione al quale la limitazione soggettiva non interviene a precisare il novero dei soggetti attivi, bensì quello destinatari della condotta tipica che potranno essere unicamente pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio.

Così complessivamente esaminato il nuovo quadro normativo, le **fattispecie più gravi** che possono essere realizzate dal pubblico ufficiale ai danni della Pubblica Amministrazione, risultano essere quelle della **corruzione in atti giudiziari** e della **concussione**: il provvedimento infatti prevede per la prima fattispecie la medesima pena già ad oggi prevista per la concussione<sup>5</sup> (**da 6 a 12 anni di reclusione**).

Una **nuova circostanza attenuante** viene introdotta, per effetto dell'art. 1, comma 1, *lett. i)* della proposta di legge in parola: si tratta di un nuovo secondo comma, inserito all'interno del già esistente articolo 323 *bis* del codice penale (la cui rubrica, per effetto di tale ampliamento, viene a mutare in "*circostanze attenuanti*") che prevede, per alcuni dei predetti delitti contro la Pubblica Amministrazione (in particolare per quelli previsti dagli articoli 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322 e 322-*bis*), una diminuzione della pena da un terzo a due terzi "***per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite***".

Quanto, infine, alle **pene accessorie**, sulla disciplina di queste, con riferimento ai reati dei pubblici ufficiali (o incaricati di pubblico servizio) contro la Pubblica Amministrazione, intervengono le *lett. a), b) e c)* del comma 1 dell'art. 1 della riforma approvata dal Parlamento. In particolare:

- quanto all'**art. 32 *ter*** c.p., relativo all'**incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione**, cioè al divieto di concludere contratti con la Pubblica Amministrazione (salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio), al secondo comma, **il limite massimo di durata della misura viene innalzato a 5 anni** (contro i 3 anni attualmente previsti), ferma restando la durata minima di 1 anno;
- quanto all'**art. 32 *quinquies*** c.p., che disciplina i casi nei quali alla condanna consegue l'**estinzione del rapporto di lavoro o di impiego** nei confronti del

---

<sup>5</sup> Il reato di concussione era già stata oggetto di riforma per effetto della L. 190/2012 (c.d. "*Legge Severino*"), che, oltre a limitare il novero dei soggetti attivi ai soli pubblici ufficiali (con esclusione, dunque, degli incaricati di pubblico servizio), aveva innalzato il minimo edittale da 4 a 6 anni di reclusione, lasciando intatto il limite massimo di anni 12 di reclusione.

dipendente pubblico: la riforma abbassa a **2 anni** di reclusione (rispetto ai 3 attualmente previsti) il limite minimo per la condanna che determina la cessazione del rapporto di lavoro;

- quanto alla pena accessoria della **sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte**, prevista dall'**art. 35** c.p.<sup>6</sup>, nonostante questa sia da riferire *esclusivamente* ai casi di condanna per una contravvenzione<sup>7</sup> e l'art. 1 della novella in commento sia rubricato "*Disposizioni in materia di delitti contro la Pubblica Amministrazione*", il comma 1, *lett. c)* del medesimo articolo interviene in riferimento a detta misura, la cui durata minima è portata da 15 giorni a **3 mesi** e quella massima da 2 anni a **3 anni**.

## **2. Le modifiche al reato di concussione (art. 317 c.p.).**

L'art. 3 del testo di riforma interviene con maggiore incisività, in particolare, sulla fattispecie di **concussione** di cui all'art. 317 c.p., ipotesi riferibile, fino ad oggi, quanto al novero dei soggetti attivi, alla sola categoria dei **pubblici ufficiali**<sup>8</sup>. La riforma interviene, appunto, ad estendere la categoria dei potenziali soggetti attivi del reato di concussione, affiancando ed equiparando, in tal senso, al pubblico ufficiale anche l'**incaricato di pubblico servizio**<sup>9</sup>.

La reintroduzione di tale figura nel novero dei possibili autori del delitto di concussione è così motivata dalla relazione illustrativa dell'originario disegno di legge (a firma di Grasso e

---

<sup>6</sup> La pena accessoria in esame determina una mera sospensione temporanea della capacità del soggetto di esercitare l'attività consentita dal suddetto permesso. In altri termini, la sospensione priva il condannato della capacità di esercitare il suo diritto professionale durante il relativo periodo, ma non della titolarità di tale diritto professionale.

<sup>7</sup> L'art. 35 c.p. rappresenta, infatti, una norma speculare rispetto all'art. 30 c.p., che prevede, per contro, l'interdizione da una professione o da un'arte quale pena accessoria conseguente alla condanna per delitto.

<sup>8</sup> In base al disposto dell'art. 357 c.p. la qualifica di pubblico ufficiale va attribuita, in linea generale: 1) ai soggetti che concorrono a formare o formano la volontà dell'ente pubblico ovvero lo rappresentano all'esterno; 2) ai soggetti che sono muniti di poteri autoritativi; 3) ai soggetti che sono muniti di poteri di certificazione.

<sup>9</sup> A norma dell'art. 358 c.p. "*sono incaricati di pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni d'ordine e della prestazione di opera meramente materiale*".

altri)<sup>10</sup>: «perché non ha senso punire soltanto il primo [pubblico ufficiale], quando lo stesso comportamento può essere posto in essere da un concessionario di un servizio pubblico (RAI, ENI, personale sanitario, eccetera) con effetti parimenti devastanti sull'etica dei rapporti»<sup>11</sup>.

### **3. Il nuovo art. 322-quater c.p. in materia di riparazione pecuniaria.**

Il legislatore, con riferimento alla commissione di quasi tutti i delitti tipici del pubblico ufficiale (artt. 314, 317, 318, 319, 319 *ter*, 319 *quater*, 320, 322 *bis* c.p.) ha introdotto, mediante l'art. 4 del testo di riforma, il nuovo **art. 322 quater** c.p., prevedendo così un obbligo di **riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa**, collocato, non a caso, immediatamente dopo l'altra importante sanzione di carattere economico, rappresentata dalla confisca del profitto o del prezzo del reato, anche per equivalente (art. 322 *ter* c.p.).

La nuova norma stabilisce che, in caso di condanna per taluno dei delitti indicati, debba essere ordinato al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio riconosciuto colpevole anche **il pagamento di una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito**<sup>12</sup>. L'obbligo, che integra una forma di restituzione dell'indebitato e, pertanto, **non esclude di per sé la pronuncia di una condanna al risarcimento del danno** nei confronti delle eventuali parti civili costituite, troverà applicazione con riferimento ai reati di:

- Peculato (art. 314 c.p.);
- Concussione (art. 317 c.p.);
- Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);
- Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.);
- Corruzione in atti giudiziari (art. 319-*ter* c.p.);
- Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-*quater* c.p.);
- Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.);

---

<sup>10</sup> Si tratta del [disegno di legge A.S. 19](#) del 15 marzo 2013, recante "Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio" a firma dei senatori Grasso + altri, reperibile in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>11</sup> Cfr. sul punto *Scheda di lettura* del Progetto di legge A.C. 3008, a cura della Camera dei Deputati ([doc. n. 292 del 15 aprile 2015](#)) cit.

<sup>12</sup> La riparazione pecuniaria è in favore dell'amministrazione di appartenenza e, nel caso della corruzione in atti giudiziari, in favore dell'amministrazione della giustizia.

- Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322-*bis* c.p.)

#### **4. Segue. Effetti in tema di sospensione condizionale della pena.**

La novella da ultimo esaminata si ricollega strettamente ad una altrettanto rilevante modifica, sul piano processuale, concernente l'istituto della **sospensione condizionale della pena**. Tale intervento opera infatti in stretto collegamento con l'innovativo obbligo di riparazione pecuniaria (di cui al nuovo art. 322 *quater* c.p.) nei casi di condanna per taluno dei reati contro la Pubblica Amministrazione fin qui esaminati. Esso si concreta nell'inserimento di un'ulteriore disposizione dopo il terzo comma dell'**art. 165 c.p.**:

*«Nei casi di condanna per i reati previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320 e 322-bis, **la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata al pagamento di una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio, a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, ovvero, nel caso di cui all'articolo 319-ter, in favore dell'amministrazione della giustizia, fermo restando il diritto all'ulteriore eventuale risarcimento del danno**».*

La nuova previsione fa così dell'obbligo di riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa (art. 322 *quater* c.p.) la **precondizione cui è subordinata la concessione della sospensione condizionale** della pena al condannato per uno dei citati reati. Condizione, quest'ultima che - per ovvie ragioni di logica sistematica - trova applicazione nelle medesime ipotesi di delitto già elencate con riferimento all'obbligo di riparazione pecuniaria (artt. 314, 317, 318, 319, 319 *ter*, 319 *quater*, 320, 322 *bis* c.p.) e che, come espressamente precisato dal legislatore, **non si sostituisce all'eventuale ulteriore risarcimento del danno cui il reo può comunque essere condannato**.