



37796-20

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
SESTA SEZIONE PENALE

Composta da:

Giorgio Fidelbo	- Presidente -	Ord. n. Sez. <u>341/2020</u>
Anna Criscuolo		C.C. 8 aprile 2020
Emilia Anna Giordano	- Relatore -	R.G.N. 2072/2020
Riccardo Amoroso		
Maria Sabina Vigna		

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso proposto da

Romano Antonio, nato il / /19 a : ( )

avverso la sentenza del 25/10/2019 del Tribunale di Brescia

visti gli atti, la sentenza impugnata e il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere Emilia Anna Giordano;

letta la requisitoria del pubblico ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Ferdinando Lignola che ha concluso per il rigetto del ricorso.

**RITENUTO IN FATTO**

1. Con sentenza del 25 ottobre 2019 il Tribunale di Brescia applicava ad Antonio Romano, a sua richiesta e con il consenso del pubblico ministero, in relazione al reato di cui all'art. 319 cod. pen., la pena di anni quattro e mesi quattro di reclusione perché, quale pubblico ufficiale, (luogotenente della Guardia di Finanza), accettava somme di denaro da Mauro Sala e Natalina Noli per omettere o ritardare controlli fiscali, condotte accertate il 29 novembre 2017 e il 13 gennaio 2018. Individuata la pena base in anni otto di reclusione, veniva operata la diminuzione per l'applicazione della circostanza attenuante di cui all'art. 62 n. 6 cod. pen. in anni sei e su questa pena si applicava la riduzione per il rito. Con la stessa sentenza di "patteggiamento" Antonio Romano era dichiarato interdetto in perpetuo dai pubblici uffici, ai sensi dell'art. 317-*bis*

cod. pen. e dichiarato incapace di contrattare con la pubblica amministrazione per durata pari a quella della pena principale applicatagli.

2. Nell'interesse dell'imputato, gli avvocati Vanni Barzellotti e Jacopo Barzellotti, hanno proposto ricorso per cassazione per violazione di legge in relazione all'applicazione della pena accessoria, chiedendo di sollevare questione di illegittimità costituzionale dell'art. 317-*bis* cod. pen., in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. La disposizione applicata, nel testo vigente all'epoca di commissione dei reati introdotto con l'art. 5 della legge 26 aprile 1990, n. 86, ed esteso anche al reato di corruzione dall'art. 1, comma 75, lett. e) della legge 6 novembre 2012, n. 190, prevede la pena accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici quale effetto penale della condanna tutte le volte che la pena principale comminata non sia inferiore a tre anni di reclusione: tale disciplina viene ritenuta manifestamente irragionevole, in quanto impone al giudice l'applicazione di una sanzione perpetua che può essere sproporzionata rispetto alla gravità del fatto. Sproporzione che, secondo la difesa del ricorrente che richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 25 settembre 2018, comporta un *vulnus* ai principi di proporzionalità e necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio – contenuti rispettivamente negli artt. 3 e 27 Cost.- giacché «una pena non proporzionata alla gravità del fatto (e non percepita come tale dal condannato) si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa». Dopo avere evidenziato la rilevanza della questione proposta, si osserva, infine, che il requisito di proporzione, rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato, non ricorre nel caso del reato di corruzione.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. Preliminarmente, deve ritenersi ammissibile il ricorso per cassazione avverso la sentenza di applicazione della pena nella parte relativa alle pene accessorie in presenza di patteggiamento cd. allargato, in esito al quale è stata concordata tra le parti la pena superiore a due anni di reclusione. A parte la clausola di equiparazione a una pronuncia di condanna ex art. 445, comma 1-*bis*, ultima parte, cod. proc. pen., la sentenza di applicazione pena «comporta l'obbligo del pagamento delle spese processuali, l'applicazione delle pene accessorie e delle misure di sicurezza» (Sez. U, n. 17781 del 29/11/2005, dep. 2006, Diop, Rv. 233518). Questa Corte ha già affermato che la limitazione dei motivi di impugnazione proponibili contro le sentenze di patteggiamento, ai sensi dell'art. 448, comma 2 -*bis*, cod. proc. pen., inserito dalla legge n.103 del 23 giugno 2017 riguarda soltanto le parti della decisione che riflettano il contenuto dell'accordo processuale tra il pubblico ministero e l'imputato e non le statuizioni estranee a tale accordo (Sez. U, n. 21368 del 26/09/2019, dep. 2020, Savin, Rv. 279348, in tema di misure di sicurezza).

Con riferimento alle pene accessorie previste dagli artt. 29 cod. pen. e 216, ult. comma, r.d. n. 267 del 16 marzo 1942, la giurisprudenza di legittimità ha precisato: a) che è ammissibile

il ricorso per cassazione proposto per violazione di legge con riferimento alle pene accessorie che non hanno formato oggetto dell'accordo tra le parti, non operando in questo caso la disposizione dell'art. 448, comma 2-bis, cod. proc. pen. (Sez. 5, n. 49477 del 13/11/2019, Letizia, Rv. 277552); b) che costituisce onere del giudice quello di motivare specificamente sul punto; c) che la statuizione è impugnabile, anche dopo l'introduzione dell'art.448, comma 2-bis, cod. proc. pen., con ricorso per cassazione per vizio di motivazione, riguardando un aspetto della decisione estraneo all'accordo sull'applicazione della pena (Sez. 6, n. 16508 del 27/05/2020, Condò Alessio, Rv. 278962). Si tratta di principi che, per identità di *ratio*, trovano applicazione anche con riferimento alla pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici in materia di reati contro la pubblica amministrazione, tenuto conto che, con riguardo a tale categoria di reati, l'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, sia per i requisiti di ammissibilità del rito, sia per gli effetti dell'applicazione della pena a richiesta, si delinea come un vero e proprio sottosistema processuale.

Sempre ai fini della valutazione di ammissibilità dell'impugnazione, si precisa che secondo un costante orientamento di questa Corte il ricorso per cassazione può avere ad oggetto anche soltanto l'eccezione d'illegittimità costituzionale della disposizione applicata dal giudice di merito, in quanto comporta comunque una censura di violazione di legge riferita alla sentenza impugnata, sempre che sussista la rilevanza della questione, nel senso che dall'invocata dichiarazione d'illegittimità consegua una pronuncia favorevole per il ricorrente in termini d'annullamento, anche parziale, della sentenza (Sez. 6, n. 31683 del 31/03/2008, Reucci, Rv. 240780; Sez. 1, n. 20702 del 16/06/2020, Sala, Rv. 279376).

2. Nel caso in esame la questione dedotta deve ritenersi rilevante dal momento che l'art. 317-bis, comma 1, prima parte, cod. pen., vigente all'epoca di commissione del reato, stabilisce che la condanna a pena uguale o superiore a tre anni di reclusione per il reato di cui all'art. 319 cod. pen. importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e, solo quando sia inflitta la condanna alla pena inferiore a tre anni, la interdizione temporanea: la norma denunciata va necessariamente applicata e il controllo di legittimità costituzionale, qualora venga definito in senso positivo, renderebbe attuale la doglianza prospettata, con un effetto corrispondente all'interesse del ricorrente che eviterebbe l'applicazione perpetua della pena accessoria.

In altri termini, il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale circa le modalità di applicazione della pena accessoria.

Né è possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame che prevede, quale effetto automatico della condanna, la pena accessoria perpetua.

3. Il Collegio ritiene che sussista il dubbio di costituzionalità dell'art. 317-*bis*, prima parte del primo comma, cod. pen. - nel testo aggiunto dall'art. 5 della legge 26 aprile 1990, n. 86, precedente all'ultima modifica introdotta dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3 -, in cui si prevede l'automatica applicazione dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici, in caso di condanna, per il reato di cui all'art. 319 cod. pen., ad una pena uguale o superiore a tre anni di reclusione, in relazione agli artt. 3 e 27 Cost.

La censura di costituzionalità, con riferimento ai principi di personalità della responsabilità penale e finalizzazione della pena alla rieducazione, quindi in attuazione del principio di uguaglianza che risulti saldamente ancorato alla individualizzazione della pena, rileva in una duplice direzione ovvero quella dell'automatismo ed indefettibilità di applicazione della pena accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici prevista dall'art. 317-*bis* cod. pen. e, dunque, riferibile all'*an* dell'applicazione al caso concreto, e quella della "fissità" e "perpetuità" della sanzione, che si saldano tra loro dando luogo ad un meccanismo sanzionatorio rigido che non appare compatibile con il "volto costituzionale della sanzione penale", delineato nella risalente sentenza della Corte Costituzionale n. 50 del 1980, e via via precisato con le sentenze n. 341 del 1994, 68 del 2012 e 236 del 2016.

Nella giurisprudenza costituzionale i principi che attengono direttamente alla materia penale, come quelli di individualizzazione della pena e della sua finalità rieducativa nonché della legalità penale e della personalità della responsabilità, entrano in gioco tra loro e con il principio di uguaglianza sostanziale, orientando l'esercizio della potestà punitiva statale verso l'articolazione legale del sistema sanzionatorio, affinché sia adeguato ai casi concreti, in termini di uguaglianza e differenziazione di trattamento. Sin dalla sentenza n. 50 del 1980 la Corte costituzionale ha affermato che «l'uguaglianza di fronte alla pena viene a significare, in definitiva, proporzione della pena rispetto alle personali responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguano, svolgendo una funzione che è essenzialmente di giustizia e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale. In questi termini, sussiste di regola l'esigenza di una articolazione legale del sistema sanzionatorio, che renda possibile tale adeguamento individualizzato, proporzionale, delle pene inflitte con le sentenze di condanna (...). Tale articolazione, di regola, non è ravvisabile in presenza di previsioni sanzionatorie rigide che insinuano il dubbio di illegittimità costituzionale che potrà essere, caso per caso, superato a condizione che per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente proporzionata rispetto all'intera gamma dei comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato».

E' il requisito di "ragionevole proporzione della durata della pena", rispetto alla possibile gamma dei comportamenti umani ed alla loro offensività, che concorre ad individuare una pena come "giusta" - e non solo l'astratta cornice legale - e, dunque, il trattamento sanzionatorio nell'ambito del quale, tra un minimo ed un massimo predeterminato dal legislatore, il giudice individua, secondo i criteri segnati dalla legge agli artt. 132, 133, e 133-*bis* cod. pen., la pena

da infliggere nel caso concreto. La discrezionalità giudiziaria svolge un ruolo centrale nell'ambito del sistema punitivo delineato dalla Carta fondamentale, ruolo che costituisce diretta attuazione dei principi di proporzionalità ed individualizzazione del trattamento sanzionatorio calibrato sul singolo condannato. La considerazione, accanto all'art. 3 Cost., del principio di personalità della responsabilità penale sancito dal primo comma dell'art. 27 Cost. - da leggersi anch'esso alla luce della necessaria funzione rieducativa della pena di cui al terzo comma dello stesso art. 27 Cost. - è inoltre alla base dell'ulteriore canone della necessaria individualizzazione della pena. Tale canone esige che - nel passaggio dalla comminatoria astratta operata dal legislatore alla sua concreta inflizione da parte del giudice - la pena si atteggi come risposta proporzionata anche alla concreta gravità, oggettiva e soggettiva, del singolo fatto di reato; il che comporta, almeno di regola, la necessità dell'attribuzione al giudice di un potere discrezionale nella determinazione della pena nel caso concreto, entro un minimo e un massimo predeterminati dal legislatore (Corte cost. sentenza n. 112 del 2019).

4. L'applicazione dei principi costituzionali di proporzionalità e di individualizzazione del trattamento sanzionatorio alla materia delle pene accessorie e, in particolare, di quelle interdittive costituisce il risultato della elaborazione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità lungo un percorso di ermeneusi per nulla scontato e affatto concluso.

Si tratta, infatti, di principi che solo negli anni più recenti hanno trovato applicazione in relazione alla disciplina delle pene interdittive configurate, sul piano dogmatico, come effetti penali della sentenza di condanna (art. 20 cod. pen.) cui "conseguono di diritto" e, come tali, sottratti a qualsiasi discrezionalità giudiziale che investa *l'an* della loro applicazione, il *quomodo* o il *quantum* della loro durata.

Utile alla disamina della questione di costituzionalità sollevata è il percorso tracciato dalla sentenza n. 222 del 5 dicembre 2018 della Corte costituzionale e dalla più recente sentenze in materia resa dalle Sezioni Unite di questa Corte (Sez. U, n. 28910 del 28/02/2019, Suraci, Rv. 276286).

I principi enucleati da tali decisioni consentono di delineare, nella materia delle pene interdittive, uno statuto che ne avvicina i principi regolatori fondanti a quello della pena principale, sebbene il contenuto afflittivo dell'interdizione sia elaborato in modo autonomo dal sistema e contrassegnato da una funzione marcatamente orientata alla prevenzione speciale negativa.

5. Con la sentenza 222 del 2018 la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 216, ult. comma, r.d. n. 267 del 16 marzo 1942, nella parte in cui prevedeva che la condanna per uno dei fatti da essa contemplati comportava per una durata fissa di anni dieci l'inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale e l'incapacità per la stessa durata di esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa, inserendo nella disposizione, per renderla compatibile con il quadro dei principi che devono informare le sanzioni penali, l'avverbio "sino".

L'esito della dichiarata incostituzionalità è stato quello della trasformazione della pena accessoria da "fissa" in pena di durata.

Peraltro, il Giudice delle leggi non si è limitato a censurare, dal punto di vista costituzionale, le pene accessorie "fisse", ma si è spinto oltre sino a indicare che la loro durata sia determinata discrezionalmente dal giudice per rendere davvero effettiva l'individualizzazione della sanzione accessoria, che altrimenti sarebbe raggiunta solo a metà.

La Corte costituzionale, in particolare, ha espresso una netta opzione di sfavore per l'automatismo punitivo sotto l'aspetto dosimetrico riferito alle pene accessorie attraverso il ricorso all'art. 37 cod. pen., osservando che esso opera solo al livello della legislazione ordinaria e, avendo una valenza meramente residuale, solo nel caso in cui il legislatore non abbia diversamente statuito; infine, ha rilevato come la scelta di ancorare la durata concreta delle pene accessorie a quella della pena principale inflitta "finirebbe per sostituire l'originario automatismo legale con un diverso automatismo". La conclusione della Corte costituzionale di affidare la determinazione della durata della pena accessoria alla discrezionalità del giudice è diretta conseguenza dell'esigenza, costituzionalmente imposta, della doverosa individualizzazione di ogni tipo di sanzione, esigenza che non si arresta alla denuncia dell'incostituzionalità della pena accessoria della inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e dell'incapacità di esercitare uffici direttivi, ma, una volta corretto il dettato legislativo con l'inserimento dell'avverbio "sino" che precede il riferimento "a dieci anni", si spinge oltre, coinvolgendo anche i criteri di quantificazione di queste pene per rendere davvero effettiva l'individualizzazione.

6. Lungo questa linea si sono poste le Sezioni Unite di questa Corte con la sentenza Suraci, che, richiamandosi alla interpretazione data all'art. 216, ult. comma, r.d. n. 267 del 16 marzo 1942 dalla sentenza della Corte costituzionale, hanno escluso che la durata della pena accessoria possa essere determinata in base all'art. 37 cod. pen. e ne hanno generalizzato la portata affermando un convinto principio di diritto nel senso che le pene accessorie per le quali la legge indica un termine di durata non fisso, devono essere determinate in concreto dal giudice in base ai criteri di cui all'art. 133 cod. pen. La sentenza in esame ha così superato, in maniera decisa e argomentata, il principio di diritto fissato proprio dalle stesse Sezioni Unite su un analogo caso, solo quattro anni prima (Sez. U, n. 6240 del 27/11/2014, dep. 2015, B., Rv. 262328).

7. Al di là della specificità dell'esame della norma oggetto dell'incidente di costituzionalità sono di rilievo, ai fini dell'esame della questione proposta, i principi che la sentenza n. 222 del 2018 ha ricostruito.

Non è, infatti, la durata della pena accessoria maggiore rispetto a quella della pena detentiva concretamente inflitta ad essere di per sé incostituzionale; né è incostituzionale la previsione di sanzioni interdittive la cui durata sia stabilita in modo indipendente da quella della pena detentiva

(in ragione della diversa finalità delle due tipologie di sanzione, oltre che del loro grado di afflittività rispetto ai diritti fondamentali della persona).

Con riguardo al primo aspetto, tale opzione è di per sé immune da censure sotto il profilo della legittimità costituzionale in ragione della prospettiva che assegna alle pene accessorie una funzione marcatamente orientata alla prevenzione speciale negativa ed imperniata sulla interdizione del condannato da quelle attività che gli hanno fornito l'occasione per commettere gravi reati.

Essenziale a garantire la compatibilità delle pene accessorie di natura interdittiva con il volto costituzionale della sanzione penale è, infatti, che esse non risultino manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto al concreto disvalore del fatto di reato, tanto da vanificare lo stesso obiettivo di "rieducazione del reo", imposto dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale emerge il principio secondo cui è proprio la durata fissa delle pene accessorie a non apparire compatibile con i principi costituzionali in materia di pena e, segnatamente, con i principi di proporzionalità e necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio, principi che rilevano sia sul piano della determinazione del trattamento, sia al momento della condanna, in sede di applicazione del trattamento punitivo, che il giudice individua tenendo conto in particolare della vasta gamma di circostanze indicate negli artt. 133 e 133-*bis* cod. pen..

Sotto il primo aspetto la Corte ha, tuttavia, precisato che tale discrezionalità incontra il proprio limite nella manifesta irragionevolezza delle scelte legislative, limite che - *in subiecta materia* - è superato allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato. In tal caso, si profila infatti una violazione congiunta degli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto (e non percepita come tale dal condannato) si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994).

Soprattutto, in presenza di una pena accessoria di durata fissa, la Corte è tornata sui principi enunciati nella sentenza n. 50 del 1980 ed ha con chiarezza affermato: «se la "regola" è rappresentata dalla "discrezionalità", ogni fattispecie sanzionata con pena fissa (qualunque ne sia la specie) è per ciò solo "indiziata" di illegittimità; e tale indizio potrà essere smentito soltanto in seguito a un controllo strutturale della fattispecie di reato che viene in considerazione, attraverso la puntuale dimostrazione che la peculiare struttura della fattispecie la renda "proporzionata" all'intera gamma dei comportamenti tipizzati».

8. E' alla luce di tali principi che, ad avviso del Collegio, deve essere vagliata la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 317-*bis* cod. pen. che commina, in relazione ad alcune fattispecie di reati contro la pubblica amministrazione, per cui sia stata inflitta in concreto la pena eguale o superiore ad anni tre di reclusione, l'automatica interdizione in perpetuo dai pubblici uffici, previsione "anelastica" ovvero "rigida", che non consente di calibrare la sanzione sulla gravità della violazione commessa.

Nel caso di specie il reato di corruzione previsto dall'art. 319 cod. pen. ricomprende e sanziona in modo uniforme, con la pena da sei a dieci anni di reclusione, condotte che possono avere gravità oggettivamente diversa per il differente grado di lesione del bene giuridico tutelato: così, ad esempio, il caso in cui l'agente abbia ricevuto la somma per avere compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio presenta una diversa e più spiccata gravità rispetto all'ipotesi in cui si sia in presenza della sola accettazione di una promessa di futura dazione come corrispettivo per ritardare il compimento di un atto dovuto, ritardo non prodottosi per la subitanea emersione dell'accordo illecito o anche per resipiscenza del pubblico ufficiale. Ebbene, in quest'ultima ipotesi la pena principale rimane, comunque, ben al di sopra dei tre anni di reclusione e, conseguentemente, è identica la pena accessoria perpetua della interdizione dai pubblici uffici da applicare in esito alla condanna, nonostante si tratti di una condotta connotata da un minor disvalore rispetto a quella in cui l'agente abbia ricevuto la somma di denaro ed abbia compiuto l'atto contrario ai doveri di ufficio.

Né a diverso risultato si perverrebbe per effetto del riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, che pure consentono di adeguare la pena al concreto disvalore del fatto, non essendo matematicamente possibile scendere, anche in tale evenienza, al di sotto dei tre anni di reclusione.

Va, altresì, evidenziato che il catalogo dei reati ai quali è collegata l'interdizione in perpetuo dai pubblici uffici prevista dall'art. 317-*bis* cod. pen. non è inteso, nella giurisprudenza di legittimità, in chiave tassativa tanto è vero che la pena accessoria perpetua è stata ritenuta applicabile anche alle fattispecie tentate di peculato e concussione per le quali, si osserva, ricorrono inalterate le esigenze alla cui tutela è finalizzata la previsione sanzionatoria (Sez. 6, n. 9204 del 17/01/2005, Mancini, Rv. 230765). L'applicazione di tale principio al delitto di tentata corruzione comporta che la pena della interdizione in perpetuo dai pubblici uffici scatta in presenza di una condanna uguale a quella di anni tre reclusione. Anche in questo caso, la riduzione della pena in misura di un terzo, sulla pena minima del delitto di corruzione tentata, comporta l'applicazione automatica della pena accessoria poiché non è possibile scendere al di sotto dei tre anni di reclusione, quale che sia la gravità concreta delle condotte costitutive del reato.

8.1. Nella fattispecie in esame non hanno trovato applicazione le circostanze di cui all'art. 323-*bis* cod. pen. che, secondo la previsione contenuta nell'art. 317-*bis* cod. pen., come modificato dalla legge n. 3 del 2019, possono avere incidenza sull'applicazione della pena accessoria della interdizione in perpetuo.

L'applicazione della circostanza attenuante del fatto di particolare tenuità richiede, secondo la univoca giurisprudenza di questa Corte, che il reato, valutato nella sua globalità, presenti una gravità contenuta, dovendosi a tal fine considerare non soltanto l'entità del danno economico o del lucro conseguito, ma ogni caratteristica della condotta, dell'atteggiamento soggettivo dell'agente e dell'evento da questi determinato (Sez. 6, n. 8295 del 09/11/2018, dep. 2019, Santimone, Rv. 275091).



Nella specie, la disponibilità mostrata dall'imputato a favore di un noto imprenditore locale e delle sue società, attraverso la collaborazione della titolare di uno studio di consulenza contabile, ancorché non connotate da particolare gravità, non appare compatibile con il giudizio di particolare tenuità.

Sempre con riguardo alle concrete modalità di commissione del reato e di emersione dell'illecito, non sono stati acquisiti positivi elementi neppure per ritenere applicabile le circostanze di cui all'art. 323-bis, secondo comma, cod. pen. ovvero una condotta collaborativa dell'imputato volta ad evitare ulteriori attività criminose, ad assicurare la prova di altri reati o di altrui responsabilità e il sequestro delle somme conseguite a titolo di profitto del reato.

A ben riflettere, a meno dell'attenuante del fatto di particolare tenuità, peraltro di complessa e rara applicazione giurisprudenziale, le descritte circostanze attenuanti sono tutte costruite sull'attività *post delictum* del reo e, pertanto, estranee al giudizio di gravità del reato sul quale è strutturata la pena edittale e, quindi, la soglia della pena di anni tre di reclusione a partire dalla quale scatta la pena interdittiva in perpetuo.

Nel caso in esame all'imputato è stata applicata in via automatica la pena della interdizione in perpetuo dai pubblici uffici in presenza di un fatto che non si attesta tra le condotte più gravi, pur non essendo apprezzabile come di particolare tenuità, in relazione alle specifiche e concrete modalità della condotta che, come ben evidenziato nella sentenza, vedevano i privati agire, in vista del conseguimento dei loro interessi illeciti, su un piano di assoluta parità con il pubblico ufficiale e dietro l'accorta regia della titolare di un accorsato studio di consulenza. Anche la pena finale, individuata quella base in misura non coincidente con il minimo edittale, è stata poi ridotta in seguito all'intervenuto risarcimento del danno (nell'importo di cinquantamila euro, a fronte di una tangente confessata di ventimila euro) e alla scelta del rito, non attestandosi quindi in una pena detentiva eccessivamente elevata.

La necessità di sanzionare in modo particolarmente severo i pubblici ufficiali resisi responsabili di infedeltà, anche mediante la comminazione per le condanne non inferiori a tre anni di reclusione, di una pena accessoria più severa rispetto a quella prevista dalle regole generali - che prevedono la interdizione perpetua per la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni e l'interdizione temporanea, per la durata di anni cinque, in presenza di una condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni (art. 29 cod. pen.) - avrebbe dovuto essere soddisfatta nel rispetto dei principi di proporzionalità e individualizzazione del trattamento sanzionatorio. Invece la interdizione in perpetuo dai pubblici uffici trova applicazione indifferenziata per tutte le fattispecie concrete, sebbene caratterizzate da una gravità marcatamente differenziata.

Si è in presenza di una rigidità applicativa della pena accessoria perpetua, frutto della struttura della fattispecie, che non può che generare risposte sanzionatorie manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto all'intera gamma dei comportamenti tipizzati, e, dunque, in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., rispetto a fatti meno gravi e in distonia con il principio di individualizzazione del trattamento sanzionatorio.

9. La rigidità dell'apparato sanzionatorio e la sua indifferenza ai connotati strutturali del trattamento punitivo delineati nella Costituzione è amplificata dalla natura perpetua della pena accessoria prevista dall'art. 317-*bis* cod. pen., che ne rafforza il contrasto con la finalità rieducativa.

La pena accessoria della interdizione in perpetuo dai pubblici uffici comminata in relazione alle fattispecie previste dall'art. 317-*bis* cod. pen. va certamente valutata in rapporto all'allarme generato dagli illeciti commessi nell'ambito delle sfere funzionali, in quanto lesivi di beni di rilievo collettivo e a contenuto anche economico. E, proprio con la riforma introdotta con la legge n. 3 del 9 gennaio 2019, il legislatore storico, ha giustificato l'inasprimento complessivo del sistema punitivo evidenziando l'intrinseco disvalore delle condotte, che minano alla base i requisiti di integrità e affidabilità necessari per l'assunzione dei pubblici uffici, a tutela del buon andamento e del prestigio di quest'ultima, unitamente ad esigenze special-preventive. Prospettiva, questa, di cui la Corte costituzionale ha confermato la costituzionalità in forza della funzione, distinta da quella della pena detentiva, e marcatamente orientata alla prevenzione speciale negativa, imperniata sulla interdizione del condannato da quelle attività che gli hanno fornito l'occasione per commettere gravi reati.

La valorizzazione del ruolo delle sanzioni a contenuto interdittivo, in rapporto agli illeciti commessi nell'ambito di sfere funzionali, in quanto lesivi di beni di rilievo collettivo e a contenuto anche economico, in un sistema governato dalle garanzie sostanziali imposte dalla Carta fondamentale, non può essere concepita in rapporto esclusivamente all'autore ed alla sua pericolosità, strettamente intesa, o semmai alla capacità a delinquere, ma deve, comunque, essere concepita in relazione al fatto commesso e, quindi, alla sua gravità e non può sottrarsi, in quanto pena, alla necessità di individualizzazione del trattamento sanzionatorio ed all'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti che, come precisato dalla sentenza n. 50 del 1980, realizza plurime finalità contribuendo, da un lato, a rendere quanto più possibile personale la responsabilità penale e nello stesso tempo è strumento per la determinazione della pena quanto più possibile finalizzata alla rieducazione del condannato.

10. Non va trascurato che le pene accessorie, e quella interdittiva in esame, incidono in senso fortemente limitativo su una vasta gamma di diritti fondamentali del condannato, tra cui la perdita della capacità elettorale e il diritto elettorale, attivo e passivo, compromettendone in settori amplissimi la sfera giuridica, riducendo drasticamente la sua possibilità di esercitare attività lavorative in una prospettiva perpetua, con decorrenza dall'integrale esecuzione della pena detentiva, la quale potrebbe avere luogo molti anni dopo la commissione del fatto di reato.

E', dunque, sul terreno della compatibilità con la funzione di rieducazione del condannato che la misura dell'interdizione perpetua rivela l'altro suo aspetto di frizione con il sistema costituzionale, e con i descritti principi di proporzionalità e individualizzazione, tanto più ove si rifletta che essa incide sulla capacità giuridica generale dell'individuo, contraddicendo quelle

ragioni (la flessibilità e precisione, ovvero la specificità della misura, ritagliata sull'attività alla quale si riferisce l'illecito) che giustificano, in chiave di prevenzione speciale, il ricorso alla misura interdittiva.

Flessibilità, precisione e, dunque, specificità, che, invece, orientano la previsione delle sanzioni interdittive nella disciplina recata dal d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231 in materia di responsabilità delle persone giuridiche. Si tratta di un contesto certamente diverso da quello in esame, ma nel quale rileva la scelta di fondo della misura interdittiva come strumento di prevenzione in relazione a forme di criminalità determinata da moventi economici, comune anche al reato commesso da persone fisiche. Ciò che balza evidente nell'esame del sistema positivo della interdizione perpetua, regolata dall'art. 317-*bis* cod. pen., è la natura automatica e fissa del meccanismo in contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione della pena. Si tratta di un congegno sanzionatorio in cui convivono aspetti e funzioni diverse che non sono ben armonizzati tra loro e sul quale, a ben vedere, pesano il marchio infamante connesso alla natura stessa della interdizione come espulsione del cittadino dalla fruizione dei diritti politici, il connotato di effetto penale della condanna, che ne delinea la struttura nel sistema del codice penale, nonché l'ampliamento della funzione di prevenzione che, invece, nel corso degli anni, il legislatore positivo è venuto assegnando all'istituto di una pena accessoria, come quella perpetua, di per sé fissa che non consente di calibrarne l'applicazione sulla gravità della violazione commessa e sul giudizio di pericolosità in concreto della persona condannata, essendo meccanicamente collegata ad una pena, quella di anni tre di reclusione, non espressiva di un giudizio di particolare gravità del fatto.

11. I descritti connotati della pena accessoria interdittiva prevista dall'art. 317-*bis* cod. pen. restituiscono l'immagine di una norma sanzionatoria priva dei requisiti, costituzionalmente obbligati, di proporzionalità e ragionevolezza.

Il Giudice delle leggi, valorizzando accanto all'art. 3 Cost., il parametro rappresentato dall'art. 27, terzo comma, Cost. ha esteso in numerose pronunce (a partire dalle sentenze n. 343 del 1993, n. 422 del 1993 e n. 341 del 1994) il proprio sindacato anche a ipotesi in cui la pena comminata dal legislatore appaia manifestamente sproporzionata non tanto in rapporto alle pene previste per altre figure di reato, quanto piuttosto in rapporto - direttamente - alla gravità delle condotte abbracciate dalla fattispecie astratta, senza che sia più necessaria l'evocazione di alcuno specifico *tertium comparationis* da parte del rimettente, se non al limitato fine di assistere la Corte nell'individuazione del trattamento sanzionatorio che possa sostituirsi, in attesa di un sempre possibile intervento del legislatore, a quello dichiarato incostituzionale (in questo senso, in particolare, sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016). Ciò nella consapevolezza che pene eccessivamente severe tendono a essere percepite come ingiuste dal condannato e finiscono così per risolversi in un ostacolo alla sua rieducazione (sentenza n. 68 del 2012). Nella stessa ottica, d'altra parte, possono essere lette le numerose pronunce che hanno inciso sull'art. 69, ultimo comma, del codice penale, in ragione dell'esigenza di evitare

l'irrogazione in concreto di pene sproporzionate per eccesso per effetto del divieto di prevalenza di talune circostanze attenuanti sulle aggravanti indicate in quella disposizione (sentenze n. 205 del 2017, n. 106 e n. 105 del 2014 e n. 251 del 2012).

I precedenti del Giudice delle leggi individuano, come è noto, una serie di soluzioni alla incostituzionalità di una norma, tra cui quello dell'ablazione radicale della norma sospetta o meccanismi più sofisticati, che passano attraverso l'ablazione parziale della norma e la sua trasformazione (sentenza n. 233 del 2018) ovvero l'individuazione di qualsiasi altra norma vigente nell'ordinamento che offra «una diversa soluzione, in grado di sostituirsi alla disposizione (...) censurata e di inserirsi al tempo stesso armonicamente all'interno della logica già seguita dal legislatore, al netto del vizio di costituzionalità (sentenza n. 222 del 2018)» e, tanto, al fine di restituire al giudice, tenuto a farne applicazione al caso concreto, un meccanismo sanzionatorio che, nel rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza, consenta di determinare discrezionalmente la durata della pena accessoria realizzandone la funzione sanzionatoria e preventiva.

Il Collegio rimettente è consapevole della difficoltà di intervenire sulla norma censurata che, rispetto ad altre fattispecie analoghe dichiarate incostituzionali, costituisce un *unicum*, trattandosi di una pena accessoria perpetua e come tale strutturata nel sistema punitivo. Ma proprio tale connotato ed il gigantismo della funzione preventiva, richiedono un intervento inteso a renderne proporzionata e ragionevole l'applicazione.

11.1. L'ablazione della norma dal sistema sanzionatorio, tuttavia, non lascerebbe scoperta l'attuazione della funzione sanzionatoria e special-preventiva realizzata attraverso la previsione dell'art. 317-*bis* cod. pen., potendo trovare applicazione, in caso di condanna per il reato di cui all'art. 319 cod. pen., le disposizioni generali, in materia di pene accessorie, degli artt. 29 e 31 cod. pen.

Le Sezioni Unite di questa Corte (Sez. U, n. 12228 del 24/10/2013, Maldera, Rv. 25847), esaminando la fattispecie di reato introdotta dall'art. 319-*quater* cod. pen. – all'epoca non prevista tra i reati ai quali era applicabile l'art. 317-*bis* cod. pen. – hanno affermato che, in caso di condanna per tale reato, trattandosi di reato comunque commesso con abuso di poteri, ossia con l'abuso della posizione che al funzionario pubblico deriva dall'essere titolare del corrispondente potere, doveva essere applicata la pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici modulata in base alle norme generali di cui agli artt. 29, 31 (e 37) cod. pen..

Secondo le regole generali la interdizione in perpetuo dai pubblici uffici troverebbe applicazione per il pubblico funzionario corrotto nelle ipotesi in cui sia stata inflitta una pena non inferiore a cinque anni di reclusione ovvero, in caso di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni, la interdizione dai pubblici uffici per la durata di anni cinque.

All'imputato, dunque, nel caso in esame, sarebbe applicabile l'interdizione dai pubblici uffici per la durata di anni cinque, ai sensi dell'art. 29 cod. pen..

In alternativa, per il pubblico ufficiale, in presenza di condanna per delitti commessi con abuso dei poteri o con la violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico

servizio, può trovare applicazione, a prescindere dalla entità della condanna, l'interdizione temporanea dai pubblici uffici ex art. 31 cod. pen., che non ha una durata predeterminata ex lege e che, tenuto conto dei principi affermati dalla sentenza Suraci, innanzi richiamata, non sarebbe commisurata a quella della pena principale inflitta, ma determinata in concreto dal giudice in base ai criteri segnati dalla legge agli artt. 132, 133, e 133-bis cod. pen. e, dunque, nell'esercizio dei criteri di discrezionalità che concorrono all'attuazione dei principi di proporzionalità ed individualizzazione del trattamento sanzionatorio calibrato sul singolo condannato.

Nella specie, l'eventuale abrogazione dell'interdizione perpetua prevista dalla prima parte del primo comma dell'art. 317-bis cod. pen. comporterebbe che in presenza del reato di corruzione commesso in violazione dei doveri di ufficio, con una pena di anni quattro e mesi quattro di reclusione, come quella applicata sull'accordo delle parti all'odierno ricorrente, il giudice potrebbe applicare la pena della interdizione temporanea dai pubblici uffici, in una misura che, entro il limite legale di durata della pena accessoria temporanea di cui all'art. 28 cod. pen., non sarebbe automatica e rigida, ma determinata secondo i poteri discrezionali del giudice, sulla scorta dei principi enunciati dalla richiamata sentenza delle Sezioni Unite Suraci.

**P.Q.M.**

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3 e 27 Cost. la questione relativa alla conformità a Costituzione dell'art. 317-bis cod. pen., nella versione precedente alle modifiche introdotte con la legge 9 gennaio 2019, n. 3, nella parte in cui prevede l'automatica applicazione dell'interdizione in perpetuo dai pubblici uffici in caso di condanna, per il reato di cui all'art. 319 cod. pen., ad una pena uguale o superiore a tre anni di reclusione; sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale; dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte Costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Pubblico Ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso l'8 aprile 2020

Il Consigliere relatore  
Emilia Anna Giordano

*Emilia Anna Giordano*

Il Presidente  
Giorgio Fidalbo

*Giorgio Fidalbo*

