



N. 955-A/ter

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Relatori CALIENDO, DAL MAS e MODENA)

Comunicata alla Presidenza l'11 dicembre 2018

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione,
nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza
dei partiti e movimenti politici (n. 955)

presentato dal Ministro della giustizia

(V. Stampato Camera n. 1189)

approvato dalla Camera dei deputati il 22 novembre 2018

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 23 novembre 2018*

ONOREVOLI SENATORI. — La necessità di una relazione di minoranza nasce dall'*iter* legislativo del disegno di legge in discussione, che dopo l'esame della Camera dei deputati — con ampio ricorso alle audizioni di esperti e tempi di discussione accettabili in Commissione e in Aula — perviene al Senato per un semplice intervento abrogativo a causa di un emendamento approvato dall'altro ramo del Parlamento.

Con una singolare interpretazione del bicameralismo e della possibilità di approfondimenti che la Costituzione assegna ad entrambe le Camere è stata negata la possibilità di effettuare audizioni e la discussione ha registrato solo interventi ed emendamenti delle opposizioni, tranne l'emendamento abrogativo preteso da una parte della maggioranza perché il testo approvato non era stato concordato dalle due componenti del Governo.

Tale situazione pone non pochi interrogativi e innanzitutto la conclusione che si può trarre da tale comportamento: il Parlamento è inteso come mero esecutore del volere del Governo per cui un emendamento approvato con libera approvazione della Camera dei deputati deve essere eliminato e al più presto, senza alcuna possibilità di discutere ed esaminare le altre norme del disegno di legge.

È questo il bicameralismo per il quale si sono impegnati, in occasione del *referendum* costituzionale, anche i partiti dell'odierna maggioranza?

Forse è utile che in questa Aula si possa organizzare un dibattito sui principi della nostra Costituzione e sulla democrazia parlamentare!

Certamente una riflessione è, invece, necessaria sul nostro Regolamento che, nel prevedere un tempo di dieci minuti per l'illustrazione degli emendamenti relativi ad uno stesso articolo, non tiene conto di articoli, come ad esempio l'articolo 1 del disegno di legge in esame, che introduce diverse riforme del codice penale, ciascuna delle quali meriterebbe un tempo ben superiore ai dieci minuti ricordati. Il rispetto e un'applicazione burocratica di tale limite non consente ai cittadini di comprendere a fondo non solo le ragioni delle tesi delle minoranze, ma anche di rendersi conto delle motivazioni che sorreggono la norma proposta dalla maggioranza, specie se, come è avvenuto, a fronte di dati statistici che avrebbero giustificato quanto meno una riflessione, il silenzio della maggioranza e l'assenza di qualsiasi confronto generano la sensazione di inutilità dell'attività parlamentare.

La sfiducia dei cittadini nella politica e, a tratti, nelle istituzioni non può essere alimentata da norme e comportamenti relativi all'attività parlamentare.

Il disegno di legge in esame introduce molteplici modifiche di diritto sostanziale e processuale che, in gran parte, si pongono in contrasto con la coerenza e l'impostazione di fondo del sistema penale.

Può dirsi ormai accettata la teoria del « doppio binario » e cioè un trattamento eccezionale — riservato ai reati di particolare gravità (mafia e terrorismo) e che si caratterizza per l'ampio ricorso a strumenti di prevenzione e interdizione, nonché a sanzioni particolarmente elevate — e uno per così dire ordinario per il quale sono irrinunciabili le garanzie che, nel primo binario, sono comprese per l'esigenza di difesa sociale.

Che i reati contro la Pubblica amministrazione, pur destando un elevato allarme sociale, non possano essere considerati sullo stesso piano dei reati di stampo mafioso o terroristico non vi può essere dubbio. In particolare perché non sono comparabili con le altre fattispecie di eccezionale gravità e perché le statistiche confermano che l'accertamento giudiziario di tali reati è più che soddisfacente con tassi di prescrizione irrilevanti.

È ridicolo pensare che i fenomeni corruttivi siano di gran lunga più numerosi di quelli accertati non avendo alcun elemento o sintomo che possa giustificare l'affermazione « la corruzione da scoprire ».

La legge tiene conto di fatti o di indizi rilevanti di fattispecie penali rilevatesi insufficienti o non idonee a contrastare un fenomeno, oppure interviene con nuove fattispecie di reati quando nuovi comportamenti anti-giuridici non risultano avere una rilevanza penale.

I dati statistici forniti dal Ministero della giustizia, se letti correttamente, evidenziano non solo che l'indice di prescrizione di tali reati è di gran lunga più basso rispetto agli altri reati, ma anche che non è vera l'affermazione secondo cui la corruzione viene scoperta tardi, perché se fosse vera il numero dei procedimenti prescritti relativi a tali reati sarebbe di gran lunga più alto.

Si deve anche tenere conto che per tali reati il tempo necessario per la prescrizione è già estremamente lungo se si tiene conto degli aumenti di pena introdotti nella XVII legislatura e dei due periodi di sospensione dopo la sentenza di primo grado e dopo la sentenza di appello.

D'altra parte, se si tiene conto che dopo la legge 5 dicembre 2005, n. 251, cosiddetta « legge Cirielli » i procedimenti prescritti sono diminuiti ogni anno a partire dal 2005 e che circa il 70 per cento delle prescrizioni riguardano la fase delle indagini preliminari, non si comprende la vera *ratio* della riforma

che determinerà tempi più lunghi per tutti i processi, non in linea con il precetto costituzionale della ragionevole durata.

È una previsione fondata su una corretta valutazione dei dati che attestano, senza alcun dubbio, che la riduzione dei tempi della prescrizione introdotta dalla citata legge Cirielli ha determinato tempi più brevi per tutti i processi e ha quasi dimezzato la prescrizione, mentre tutti gli operatori del diritto conoscono i tempi dei processi con la previsione di una lunga prescrizione.

Chi avrà conseguenze negative più gravi da tale riforma: il colpevole che sarà comunque condannato anche se più tardi o l'innocente che sarà sottoposto alla pena del processo per più anni o ancora la vittima il cui eventuale risarcimento sarà rinviato di anni ?

Il disegno di legge, dicevamo, rompe un equilibrio del sistema penale snaturando anche la sistematica interna di molti istituti. Si pensi alle pene accessorie che diventano più lunghe e gravose di quelle principali, oltre a presentare profili di dubbia costituzionalità.

Viola o meno l'articolo 3 della Costituzione la pena accessoria relativa all'incapacità perpetua di contrattare con la Pubblica amministrazione, che scatta automaticamente, privando il giudice di ogni discrezionalità, *rectius* di ogni valutazione del caso concreto ?

La perpetuità della pena è in contrasto o meno con la funzione rieducativa (articolo 27 della Costituzione) ?

Per non parlare della riabilitazione ottenuta dopo una condanna per un reato contro la Pubblica amministrazione che non avrà effetto sull'interdizione perpetua dai pubblici uffici e sulla perpetua incapacità a contrattare con la Pubblica amministrazione.

Che senso ha la norma che prevede l'applicabilità di tale sanzione accessoria anche in caso di applicazione della pena concordata, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, sia pure rimessa alla valu-

tazione del giudice, se non della vendetta o comunque della volontà di punire diversamente dagli altri reati che però non può appartenere ad un legislatore penale che miri all'accertamento della responsabilità penale nel più breve tempo possibile e a favorire l'applicazione dei riti alternativi per le positive conseguenze sugli altri processi.

Preoccupazioni destano, altresì, le norme di modifica contenute nell'articolo 2 e quelle in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (articolo 7) per le conseguenze che possano derivarne per l'esigenza della continuità produttiva, senza alcun bilanciamento con la necessaria tutela dell'attività economica (anche in contrasto con l'articolo 41 della Costituzione) con inevitabili ricadute anche in termini occupazionali e sociali.

Per quanto concerne l'estensione della disciplina delle operazioni di polizia sotto copertura di cui all'articolo 6 del disegno di legge - anche a voler prescindere dalle perplessità, da più parti manifestata, sull'effettiva applicabilità di questa previsione ai reati contro la Pubblica amministrazione, essendo

stata introdotta per contesti relativi alla criminalità organizzata - è davvero inspiegabile il parere contrario del Governo all'emendamento sostitutivo dell'articolo 6 che rendeva applicabile la disciplina prevista dalla legge 16 marzo 2006, n. 146 (relativa all'agente sotto copertura) anche ai reati contro la Pubblica amministrazione. Non si comprende infatti la volontà di mantenere modifiche e ampliamenti di tale normativa introdotti dal disegno di legge, che, invece, non delineano con sufficiente chiarezza il confine tra la figura dell'agente sotto copertura e quella ben diversa dell'agente provocatore.

Considerata la necessità di una nuova lettura della Camera dei deputati, per l'emendamento approvato, ci si augura che il dibattito in Aula e l'esame degli emendamenti possa tenere conto di alcune correzioni suggerite per la funzionalità del sistema processuale e per le garanzie dei cittadini e non per ossequio al ruolo di opposizione.

CALIENDO, DAL MAS e MODENA
relatore di minoranza