

SPAZZA CORROTTI? NO, SPAZZA STATO DI DIRITTO

*Il Partito Democratico, quando si parla di misure di contrasto alla corruzione, è sempre attento, è sempre presente, è sempre in prima linea. Siamo ben consapevoli che **la lotta alla corruzione e all'illegalità** che si annida nella pubblica amministrazione è un'assoluta **necessità** e deve essere un obiettivo inesausto della politica, in un Paese, come il nostro, in cui il fenomeno è endemico e diffuso.*

*Questa attenzione l'abbiamo dimostrata **nella scorsa legislatura**, quando abbiamo introdotto una legislazione molto puntuale, con un **aumento delle pene** significativo per tutti i **reati contro la pubblica amministrazione**, con la reintroduzione del falso in bilancio, con l'introduzione del reato di **autoriciclaggio**, con l'istituzione dell'**Autorità nazionale anticorruzione** – che è stata dotata di personale, risorse e poteri per operare adeguatamente – e con la legge sul cosiddetto **whistleblowing**, cioè una legge finalizzata a garantire la possibilità della denuncia anche all'interno delle pubbliche amministrazioni di comportamenti lesivi della pubblica amministrazione stessa.*

Il Partito Democratico ha, quindi, le carte in regola e non siamo certo all'anno zero della lotta alla corruzione.

Quando questo provvedimento della maggioranza è arrivato in Parlamento ci siamo mossi con spirito costruttivo perché ci interessava e ci interessa, laddove possibile, migliorare l'apparato legislativo che riguarda le norme contro la corruzione. Quindi abbiamo sperato di poter contribuire a un miglioramento sostanziale delle norme, perché già avevamo visto alcune notevoli criticità – confermate anche nel corso delle audizioni durante l'esame nelle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia – che speravamo di poter contribuire a sanare o almeno migliorare.

*Questa speranza si è rivelata vana. La maggioranza si è dimostrata sorda a qualsiasi richiesta e a qualsiasi confronto nel merito del testo e delle disposizioni più critiche, anche dal punto di vista della compatibilità con la Costituzione. Perché alla fine, come sempre in questa legislatura, **le esigenze di propaganda politica e di comunicazione sono prevalse sull'interesse del Paese e della giustizia**. Lo abbiamo capito anzitutto da quell'accostamento suggestivo contenuto nel titolo iniziale della legge, che mette insieme i reati contro la pubblica amministrazione con le norme sulla trasparenza dei partiti, come ad indicare che la corruzione si annida principalmente nei partiti. Un'idea inaccettabile e mortificante per la nostra democrazia e per la nostra Costituzione che, è bene ricordare a chi vuole demolire la democrazia rappresentativa in nome di un'inesistente democrazia diretta, nei partiti partecipati e aperti riconosce il fondamento della politica nazionale.*

Che il fine fosse la comunicazione e la propaganda lo abbiamo capito, però, anche dal contenuto della legge, che accanto ad alcune norme certamente utili, perché completano il quadro normativo impostato nella scorsa legislatura, contiene norme che certamente aiutano a coniare slogan, ma al prezzo di mortificare il quadro giuridico, di introdurre

sgrammaticature, nel migliore dei casi inefficaci, nel peggiore pericolose per il rispetto sia del diritto, sia delle garanzie delle persone, sia del principio di difesa e di quello di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, per non parlare del principio sancito dall'articolo 27 della Costituzione, cioè della rieducazione della pena.

Il provvedimento è stato approvato, in via definitiva, nel corso della seduta del 18 dicembre 2018. Per ulteriori approfondimenti si rinvia all'[iter](#) parlamentare e dell'AC. 1189 "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" e ai [dossier](#) del Servizio Studi della Camera.

I PUNTI CRITICI DELLA NUOVA DISCIPLINA

Aumento delle pene: non serve a nulla

Per quanto riguarda l'aumento delle **pene principali** e di quelle **accessorie**, l'esperienza insegna che oltre un certo limite di aumento, lo stesso non ha più effetti, non ha più efficacia. L'esperienza sul campo, in particolare della legislazione contro la corruzione, testimonia infatti che l'aumento delle pene, spesso o quasi sempre, non ha determinato l'effetto di una riduzione dell'**area dell'illegalità** nei reati contro la pubblica amministrazione. Tutto ciò viene riconosciuto persino nella relazione di accompagnamento del disegno di legge ma, in modo contraddittorio, il testo aumenta le pene principali e aumenta in maniera smisurata e draconiana le pene accessorie. Se si vuol **combattere** adeguatamente la **corruzione** bisogna intervenire oggi, laddove già le pene sono già molto alte, sulla prevenzione, sulle indagini, sulla capacità di prevenire fenomeni, non attraverso aumenti di pene che sono inefficaci. Quindi, per questa parte della legge siamo alle grida manzoniane: è una legge che non servirà a nulla.

Agente sotto copertura o agente provocatore?

L'agente sotto copertura, così come è stato anche sottolineato molto autorevolmente dagli auditi nel corso dell'*iter* in Commissione, è una figura "ad effetto" ma che, così come costruita, non rappresenterà uno strumento efficace nella lotta alla corruzione.

La norma avrebbe dovuto essere calibrata meglio, per renderla davvero "di impatto" e, soprattutto, scevra da qualunque rischio. Quello che introduce la maggioranza sarà, infatti, un **agente sotto "scopertura"**, e questo perché nell'ambito di un accordo corruttivo tra privati, il terzo che interviene sarà sempre immediatamente riconoscibile, e mai dunque un vero e proprio infiltrato in un'operazione corruttiva. Altro è, invece, il contesto dove oggi questo tipo di attività è già prevista e ci sono evidenze del suo funzionamento, e cioè per i reati che riguardano droga e terrorismo internazionale. Dentro un accordo corruttivo, ripetiamo, l'agente sotto copertura **non può funzionare**. Il rischio è che costui si trasformi in un **agente provocatore** e vediamo perché. È stato introdotto nel codice penale un nuovo istituto, (nuovo articolo 323-ter), rubricato come **«clausola di non punibilità»**, che pare reintrodurre surrettiziamente e in maniera mascherata, la figura del cd. «agente provocatore»: tale disposizione, infatti, finisce per richiedere per taluni fatti una sorta di **«prova diabolica»**, molto difficile da ricostruire, con la conseguenza che lo scudo dell'impunità introdotto con questa norma potrebbe prestarsi a **favorire operazioni di**

natura criminale dissimulate, con il rischio di recare danno alla collettività e a vittime incolpevoli.

La “causa di non punibilità”: l’agente provocatore privato

Nella scorsa legislatura era stata già introdotta una esimente che riduce la pena per chi collabora, per chi aiuta a collaborare: abbiamo introdotto uno strumento importante e nuovo utile a “rompere” il patto di omertà tra chi stipula un patto corruttivo, che spesso costringe e strangola la volontà del corrotto. La “causa di non punibilità” introdotta con questa legge è invece tutt’altro, ed è molto rischiosa: il soggetto che commette un reato gode di fatto della totale impunità, a prescindere dalla volontà di collaborare con la giustizia.

Il rischio, più che concreto, è che, ad esempio, un privato provocatore, che agisce al solo fine di tendere delle trappole o animare complotti, si attivi per poi andare a denunciare i fatti da lui stesso istigati, approfittando della “causa di non punibilità”. Si dà così vita ad una nuova figura di agente provocatore: quello “privato”.

La prescrizione: processi a vita

Il tema della **prescrizione** è stato inserito all’interno di questa legge con un vero e proprio atto di protervia e di arroganza del Ministro della Giustizia, il quale ha preteso e ottenuto che nel provvedimento venisse inserita una norma delicatissima, che riguarda un istituto fondamentale del nostro sistema del diritto penale. Sulla prescrizione si gioca, infatti, il delicato equilibrio tra la pretesa punitiva dello Stato, che deve cercare di dare **giustizia**, e le **garanzie dei cittadini**, che hanno il diritto di non stare sotto processo per tutta la vita. Questa nuova norma, che disciplina l’istituto della prescrizione, con “blocco” dei termini dopo la sentenza di primo grado, anche di assoluzione, altera in modo irrimediabile e pericolosissimo questo equilibrio a favore dello Stato e rischia di mandare a processi eterni qualunque cittadino sottoposto alla pretesa punitiva dello Stato: una **norma pericolosa** per la tenuta del nostro sistema penale e delle garanzie del nostro **sistema costituzionale**.

Tra l’altro, anche in questo caso non siamo “all’anno zero”. Si è deliberatamente omesso di ricordare che un’ampia **riforma della prescrizione** è già stata compiutamente portata a termine nella scorsa legislatura all’interno della riforma del processo penale (legge n. 103/2017, comunemente chiamata “**riforma Orlando**”), con l’obiettivo principale di limitare l’estinzione dei reati per prescrizione. Tale nuova disciplina della prescrizione si applica però ai soli fatti commessi dopo l’entrata in vigore della legge e pertanto non se ne possono ancora apprezzare gli effetti. Questa maggioranza sta quindi pesantemente intervenendo nuovamente sullo stesso tema senza neanche attendere gli effetti della precedente riforma che, come evidenziato anche dal Consiglio superiore della Magistratura (proposta di parere sul disegno di legge “anticorruzione”) «nel prevedere due successive cause di sospensione della prescrizione dopo il deposito della sentenza di condanna di primo e di secondo grado e nell’agganciare i periodi massimi di sospensione della prescrizione alla durata media dei giudizi di impugnazione, aveva individuato un equilibrato temperamento tra l’esigenza di evitare la dilatazione dei tempi di definizione dei giudizi e quella di conservare efficacia ad un istituto di stimolo alla loro sollecita definizione».

La prescrizione, così come modificata dalla legge appena approvata, a differenza dalla riforma Orlando, viene **sospesa “per sempre”**, cioè non decorre più, indipendentemente dalla tipologia di sentenza emessa in primo grado: **non si fa alcuna differenza, quindi, tra sentenza di condanna o di assoluzione**.

Questa legge, anche secondo autorevole dottrina, pare procedere **incurante dei principi costituzionali** che la Costituzione riconosce e che la prescrizione presidia. Tra questi la **finalità rieducativa della pena**, prevista dall'articolo 27, terzo comma, della Costituzione, poiché una pena irrogata dopo molto tempo potrebbe non avere, in concreto, alcuna funzione rieducativa; e poi il **diritto alla difesa**, di cui all'articolo 24 della Costituzione, che potrebbe essere mortificato da un processo celebrato a notevole distanza dai fatti, distanza che rende oggettivamente complicato raccogliere elementi che permettano di esercitare a pieno il diritto di difendersi.

La nuova norma, che così come è stata impostata prevede quindi la sospensione automatica della prescrizione dopo il primo grado di giudizio quale improprio strumento per affrontare il tema della lunghezza dei processi per tutti i reati, rischia inoltre di essere assolutamente **inutile**, e **anzi controproducente**, per una serie di motivi:

1) lo studio elaborato dal Ministero della Giustizia prima della "riforma Orlando" (riferito al periodo fino all'anno 2015) ha evidenziato come la maggiore incidenza delle prescrizioni si verifichi annualmente durante la fase delle indagini preliminari, che la riforma non tocca minimamente. Inoltre, la legge non incide sul funzionamento del processo penale accelerandone la conclusione, non contenendo alcuna previsione in tal senso.

Nel 2014 sono finiti in prescrizione circa 132.000 procedimenti penali, di cui ben 80.000 riferibili alla prescrizione maturata durante la fase delle indagini preliminari.

2) paradossalmente, a sistema giudiziario invariato, non può inoltre escludersi che i gradi di giudizio successivi al primo, alla fine del quale la prescrizione si sospende in via definitiva, si svolgano più lentamente che in passato, venendo meno uno dei principali fattori che determinano, di norma, un'accelerazione dei tempi di definizione dei processi, legato al pericolo di prescrizione del reato. "In un sistema penale affetto da sovraccarico di procedimenti come quello italiano, la prescrizione svolge una funzione acceleratoria dei procedimenti" ([conclusioni](#) lavori Commissione Fiorella - per la revisione del sistema penale (14 dicembre 2012) . Il **rischio di un effettivo allungamento dei processi**, causato da questa scellerata riforma della prescrizione, avrà certamente importanti ricadute non solo sugli imputati ma anche sulla posizione delle vittime di reato, che dovranno attendere anni prima che si chiuda il processo.

L'intervento su questo istituto è stato quindi fatto con un **approccio di pura propaganda**, da "emergenza prescrizione", che difficilmente risulterà efficace e coerente con tutti i principi che devono ispirare il processo penale, se non accompagnato da un intervento strutturale che tenga conto anche di ulteriori linee di intervento. Di questa consapevolezza, al di là dei proclami, se ne trova traccia laddove è stato **fissato in modo irragionevole al gennaio 2020 l'entrata in vigore** della "nuova prescrizione", senza ulteriori chiarimenti e motivazioni. Se infatti la disposizione fosse di per sé sensata e costituzionale tanto varrebbe che se ne disponesse l'efficacia immediata; se invece si ritenesse, come aveva prospettato il Ministro Bongiorno, che essa diverrebbe opportuna e costituzionale solo all'interno di una riforma del processo, avrebbe dovuto essere collocata direttamente in quella sede.

Inaccettabile accostare i partiti politici alla corruzione

Il provvedimento accosta alle norme anticorruzione le norme sulla trasparenza dei partiti politici, facendo intendere che laddove ci sono partiti politici, lì si annida automaticamente la corruzione. Questa associazione è un'**idea culturalmente da respingere e mortificante per la democrazia e per la nostra Costituzione**, che nei partiti partecipati e aperti riconosce il fondamento della politica nazionale.

IL CONTENUTO IN BREVE

Misure di contrasto della corruzione

La prima parte del provvedimento (articolo 1, commi 1-10) detta misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, introdotte con modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, al codice civile, all'ordinamento penitenziario e ad alcune leggi speciali.

In particolare, il **comma 1** - oltre a modificare la disciplina della prescrizione del reato - introduce modifiche al codice penale, attraverso le quali: prevede la possibilità di perseguire, senza una richiesta del Ministro della Giustizia e in assenza di una denuncia di parte, i cittadini italiani o stranieri che commettono alcuni **reati contro la P.A. all'estero** (lett. a) e b));

amplia l'ambito applicativo e **inasprisce le pene accessorie** conseguenti alla condanna per reati contro la P.A. Si fa riferimento, ad esempio, all'incapacità di **contrattare con la pubblica amministrazione** e all'**interdizione dai pubblici uffici**, che vengono rese perpetue in caso di condanna superiore a 2 anni di reclusione (lett. c) e m)). L'interdizione dai pubblici uffici permane anche in caso di riabilitazione del condannato, per ulteriori 7 anni (lett. i);

modifica la disciplina della **sospensione condizionale della pena**, subordinando la concessione, in caso di delitti contro la P.A., al pagamento della riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa e consentendo al giudice di non estenderne gli effetti alle pene accessorie (lett. g) e h));

introduce un'aggravante del delitto di **indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato**, quando il fatto sia commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio (lett. l);

aumenta le pene per i **delitti di corruzione per l'esercizio della funzione** (lett. n) e di **appropriazione indebita** (lett. u);

amplia l'ambito applicativo dell'art. 322-bis c.p., relativo ai reati di corruzione commessi da membri della Corte penale internazionale o degli organi dell'Unione europea o da funzionari UE e di Stati esteri (lett. o);

introduce la possibilità di affidare alla polizia giudiziaria i beni sequestrati nell'ambito di procedimenti penali per delitti contro la P.A., affinché siano utilizzati per esigenze operative (lett. p);

modifica la disciplina della **riparazione pecuniaria** conseguente a condanne per reati contro la P.A., in particolare estendendo l'obbligo di pagamento anche al privato corruttore (lett. q);

estende la procedibilità d'ufficio di alcuni reati contro il patrimonio alle ipotesi di danno di rilevante gravità, di incapacità per età o infermità della persona offesa (lett. v);

abroga il delitto di millantato credito, ricomprendendo anche questa condotta nel delitto di **traffico di influenze illecite** (lett. s) e t);

prevede una **causa di non punibilità** per colui che collabora con la giustizia, a patto che vi sia una confessione spontanea che intervenga prima che l'interessato abbia notizia di una indagine a suo carico e comunque entro 4 mesi dalla commissione del reato (lett. r).

Il **comma 3** consente l'intercettazione di comunicazioni tra presenti nelle abitazioni o in altri luoghi di privata dimora, mediante inserimento di un captatore informatico su dispositivo elettronico (c.d. trojan).

Il **comma 4** introduce modifiche al codice di procedura penale attraverso le quali:

amplia l'uso delle **intercettazioni** nei procedimenti per reati contro la P.A. (lett. a) e b); introduce la misura interdittiva del divieto di concludere contratti con la P.A., che può aggiungersi al divieto di contrattare con la P.A. e può essere disposta dal giudice anche in deroga ai limiti di pena previsti per le misure interdittive (lett. c);

consente una più estesa applicazione delle pene accessorie per alcuni reati contro la pubblica amministrazione, eliminando gli automatismi procedurali che ne limitano attualmente l'ambito, ad esempio intervenendo sulla disciplina del patteggiamento (lett. d) ed e);

consente, anche in relazione ai delitti di corruzione, al giudice dell'impugnazione di accertare la responsabilità dell'imputato nonostante la prescrizione del reato al fine di provvedere comunque alla confisca allargata del denaro o dei beni frutto dell'illecito (lett. f);

assegna al tribunale di sorveglianza la competenza a dichiarare l'estinzione della pena accessoria perpetua, decorsi 7 anni dall'intervenuta riabilitazione e in presenza di prove effettive e costanti di buona condotta del condannato (lett. g).

Il **comma 5** modifica le fattispecie di **corruzione tra privati** previste dal codice civile per prevedere la procedibilità d'ufficio. Per quanto riguarda la fase successiva alla condanna penale, i **commi 6 e 7** modificano l'**ordinamento penitenziario** per inserire alcuni delitti contro la pubblica amministrazione nel catalogo dei reati che precludono, in caso di condanna, l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, a meno di collaborazione con la giustizia. Sempre sotto il profilo delle indagini penali, il **comma 8** estende la disciplina delle **operazioni di polizia sotto copertura** al contrasto di alcuni reati contro la pubblica amministrazione.

Il **comma 9** aumenta la durata delle **sanzioni interdittive** che possono essere comminate alle società e agli enti riconosciuti amministrativamente responsabili di una serie di reati contro la P.A.

Il **comma 10** chiede al Governo di non rinnovare le riserve che l'Italia ha apposto in sede di firma della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999.

Sospensione della prescrizione del reato

Il **comma 1, lettere d), e) ed f)** - prevede la riforma dell'istituto della prescrizione del reato, attraverso la modifica degli articoli 158, 159 e 160 del codice penale.

In sintesi, il provvedimento:

individua nel giorno di cessazione della continuazione il termine di decorrenza della prescrizione in caso di **reato continuato** (si tratta di un ritorno alla disciplina anteriore alla legge ex Cirielli del 2005);

sospende il corso della prescrizione dalla data di pronuncia della **sentenza di primo grado** (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto.

L'**entrata in vigore** della riforma della prescrizione è fissata (comma 2 dell'art. 1) al **1° gennaio 2020**.

Trasparenza e controllo dei partiti politici e delle fondazioni

La **seconda parte** del provvedimento (articolo 1, commi da 11 a 30) reca disposizioni volte a rafforzare la **trasparenza dei partiti e dei movimenti politici**, con particolare riguardo alle erogazioni effettuate in loro favore ed alle candidature presentate alle consultazioni elettorali. L'applicazione delle sanzioni previste in base al nuovo assetto normativo è posta in capo alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici. Il testo reca altresì una delega legislativa al Governo per la redazione di un Testo unico compilativo delle norme che disciplinano la materia.

Fonte: [Dossier n° 39/3](#) - Schede di lettura 14 dicembre 2018. Servizio Studi, Camera dei deputati.