

**BOZZE DI STAMPA**

**11 dicembre 2018**

**N. 1 ANNESSO**

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**XVIII LEGISLATURA**

**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 (955)**

## **PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE**

### **QP2**

MARCUCCI, CUCCA, VALENTE, MIRABELLI, MALPEZZI, FERRARI, COLLINA, BINI, CIRINNÀ

Il Senato,

premessi che:

in sede di discussione del disegno di legge recante «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici»;

vi sono rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento in esame;

si sottolinea, per intanto, la dubbia legittimità costituzionale dell'articolo 1 che, modificando l'articolo 166 del codice penale, prevede che per alcuni reati, diversi tra di loro e che conseguono a comportamenti di gravità diversa, il giudice possa disporre che la sospensione non estenda i suoi effetti alle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione;

la misura della durata delle pene accessorie che si prolunga *sine die*, in maniera fissa e ben oltre la durata della pena principale, viola in maniera palese il principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione. Infatti, l'applicazione automatica e indistinta della pena accessoria, unitamente all'assenza di gradualità, pare suscettibile di pregiudicare il principio costitu-

zionale di eguaglianza, finendo per trattare in modo eguale situazioni potenzialmente molto diverse tra di loro. La disposizione appare, inoltre, difficilmente conciliabile con la finalità rieducativa della pena, sancita dall'articolo 27 della Costituzione;

altrettanto grave appare la novella dell'articolo 179 del codice penale che prevede che la riabilitazione concessa non produca effetti sulla pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e su quella dell'incapacità di contrattare in perpetuo con la pubblica amministrazione. La disposizione prevede altresì che la pena accessoria sia dichiarata estinta, quando il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta. Il lunghissimo periodo di tempo che deve trascorrere dalla riabilitazione prima che sia possibile l'estinzione della pena accessoria presenta significativi profili di contrasto con l'articolo 27 della Costituzione, sotto il profilo della garanzia della finalità rieducativa della pena, non si vede, infatti, perché al soggetto riabilitato debba continuare ad applicarsi una pena accessoria potenzialmente suscettibile di impedirne il pieno reinserimento,

le medesime considerazioni valgono anche nel caso di sospensione condizionale della pena, ove, continuare ad applicare le sanzioni accessorie appare in contrasto non solo con esigenze di coerenza e ragionevolezza del sistema, ma anche e soprattutto con la finalità di "messa alla prova", coesistente all'istituto della sospensione condizionale, in chiave di recupero del condannato;

a quanto detto, si aggiunga la modifica apportata dall'articolo 5 del disegno di legge *de quo* all'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 recante norme sull'ordinamento penitenziario, al fine di estendere ai condannati per delitti di corruzione la speciale restrizione dall'accesso a benefici premiali - assegnazione al lavoro all'esterno, permessi premio e misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata -, salvo il caso che il condannato collabori con la giustizia. Anche tale previsione desta significative perplessità, sotto il profilo della sua compatibilità con la finalità rieducativa della pena, e con elementari esigenze di proporzionalità e ragionevolezza;

infine, particolare preoccupazione desta la previsione di cui all'articolo 6 del disegno di legge in oggetto, che estende ai delitti di corruzione la speciale causa di non punibilità prevista dall'articolo 9, comma 1, della legge 16 marzo 2006, n. 146 a favore dei cd. "agenti sotto copertura". La formulazione della predetta disposizione non è esente da criticità, specie laddove non delinea con sufficiente chiarezza il confine tra la figura dell'agente sotto copertura e quella, ben diversa sotto il profilo del rispetto di elementari garanzie di legalità, del cd. agente provocatore. A tal riguardo si evidenzia la pericolosità dell'estensione della causa di non punibilità alle attività "prodromiche e strumentali" alla commissione del delitto, nel compimento delle quali ben potrebbe travalicarsi detto confine.

Rilevato che:

nel corso dell'esame alla Camera dei deputati sono state introdotte nuove disposizioni in materia di prescrizione inizialmente estranee al testo. Al riguardo, non si può non evidenziare come la materia fosse stata già oggetto di un corposo intervento ad opera della legge 23 giugno 2017, n. 103 - cd. Riforma Orlando - nel corso della scorsa legislatura, che aveva introdotto ulteriori ipotesi di sospensione del corso della prescrizione e stabilito per una serie di delitti in danno di minori, la decorrenza del termine di prescrizione dal compimento del 18° anno di età della vittima. Inoltre, non si può certo tacere come si debba alla novella dell'articolo 161 del codice penale, introdotta con la predetta legge n. 103 del 2017 l'inserimento di alcuni delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione tra i reati per i quali la sospensione può produrre un aumento del termine di prescrizione fino alla metà;

la prescrizione è un istituto di particolare rilevanza nella fisionomia del processo penale, il cui carattere sostanziale è affermato da sempre in maniera pressoché unanime dalla dottrina penalistica, dalla giurisprudenza comune, nonché soprattutto, dalla giurisprudenza costituzionale, si legga in tal senso la sentenza n. 393 del 2006;

la natura sostanziale è affermata sulla base di alcuni indici sistematici e normativi, primo fra tutti la collocazione dell'istituto nel codice penale. Pertanto, conseguentemente, la natura sostanziale della prescrizione comporta che la stessa ricada sotto l'alveo del principio di legalità penale di cui all'articolo 25, comma 2, della Costituzione. Dunque, le scelte sul termine prescrizione e sulla sua disciplina sono da intendersi attratte nell'orbita delle disposizioni costituzionali;

il riconoscimento della priorità della scala dei valori costituzionali nella configurazione di tale istituto, comporta il rispetto del precetto costituzionale della durata ragionevole del processo ex articolo 111 della Costituzione, il quale prescrive che la decisione definitiva intervenga in tempi per l'appunto ragionevoli, e cioè anzitutto determinati così da non abbandonare le vicende giudiziarie a una sorta di *sine die*. Ciò a tutela in primo luogo dell'imputato, ma anche della vittima del reato. L'imputato, infatti, ha il diritto di non subire una soggezione indefinita al processo e di essere giudicato entro un lasso temporale congruo rispetto al reato e la vittima quello di ricevere una adeguata tutela da parte dell'ordinamento oltre il quale si profila il rischio dell'ingiustizia;

come ribadito nuovamente dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 112 del 2018 " *Il legislatore è certamente abilitato a introdurre deroghe alla regola generale da lui stesso dettata (...). Resta in facoltà del legislatore, in specie, stabilire termini di prescrizione più lunghi di quelli ordinari per determinati reati*" Tuttavia come ben sottolineato dal giudice delle leggi nella medesima sentenza: " *La discrezionalità legislativa in materia deve essere esercitata, peraltro, sempre nei limiti del rispetto del principio di ragionevolezza*";

dunque, la riforma dell'istituto della prescrizione, con «blocco» dei termini dopo la sentenza di primo grado, anche di assoluzione, appare di tutta

evidenza irragionevole e del tutto incurante dei principi costituzionali citati, ai quali è da intendersi aggiunta la finalità rieducativa della pena, di cui all'articolo 27, terzo comma, della Costituzione, poiché una pena comminata dopo molto tempo potrebbe non avere, in concreto, alcuna funzione rieducativa, nonché 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;

inoltre, occorre sottolineare come la previsione introdotta durante il corso dell'esame alla Camera dei deputati, appaia non solo impropria, ma anche inadeguata ad affrontare il tema della lunghezza dei processi per tutti i reati. Infatti, come sottolineato dai dati forniti dal Ministero della Giustizia, un'altissima percentuale di prescrizioni viene a realizzarsi nella fase delle indagini preliminari, nelle quali il ruolo della pubblica accusa è dominante;

pertanto, come affermato infatti dalla Corte costituzionale nella recentissima sentenza n. 115 del 2018, *"la prescrizione pertanto deve essere considerata un istituto sostanziale, che il legislatore può modulare attraverso un ragionevole bilanciamento tra il diritto all'oblio e l'interesse a perseguire i reati fino a quando l'allarme sociale indotto dal reato non sia venuto meno (potendosi anche escludere l'applicazione per delitti di estrema gravità), ma sempre nel rispetto di tale premessa costituzionale inderogabile (ex plurimis, sentenze n. 143 del 2014, n. 236 del 2011, n. 294 del 2010 e n. 393 del 2006; ordinanze n. 34 del 2009, n. 317 del 2000 e n. 288 del 1999)"*;

infine appare del tutto irragionevole la fissazione di una data per l'efficacia differita della norma, 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;

delibera,

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento di non procedere all'esame del disegno di legge n. 955 -A.

---

## EMENDAMENTI

### Art. 1

#### 1.63

CIRINNÀ, CUCCA, MIRABELLI, VALENTE

#### Ritirato

*Al comma 1, lettera m), capoverso «Art. 317-bis», primo comma, primo periodo, sopprimere le parole da: «l'interdizione perpetua» fino a: «Nondimeno».*

*Conseguentemente, al medesimo comma, secondo periodo, sopprimere le parole: «la condanna importa l'interdizione», con le seguenti: «all'interdizione».*

---

#### 1.64 (testo 2)

CUCCA, MIRABELLI, VALENTE, CIRINNÀ

*Al comma 1, lettera m), sostituire il capoverso Art. 317-bis, con il seguente*

*«Art-317-bis. (Pene accessorie) - La condanna alla pena della reclusione per un tempo superiore ai due anni per i reati di cui agli articoli 314, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis e 346-bis importa l'interdizione dai pubblici uffici e l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio, per una durata non inferiore a sette anni né superiore a dieci anni. Nondimeno, se viene inflitta la reclusione per un tempo non superiore a due anni o se ricorre la circostanza attenuante prevista dall'articolo 323-bis, primo comma, la condanna importa l'interdizione e il divieto temporanei, per una durata non inferiore a un anno né superiore a cinque anni.»*

---

**1.72**

CIRINNÀ, CUCCA, MIRABELLI, VALENTE

**Ritirato**

*Al comma 1, dopo la lettera q), inserire la seguente:*

«q-bis) all'articolo 323-bis, secondo comma, sono aggiunte, in fine, le parole: "e non si applicano le pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità a trattare con la pubblica amministrazione"».

---

**Art. 9**

**9.20**

CUCCA, MIRABELLI, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «quarantacinquesimo».*

---

**9.21**

CIRINNÀ, CUCCA, MIRABELLI, VALENTE

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «quarantaquattresimo».*

---

**9.22**

VALENTE, CUCCA, MIRABELLI, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «quarantatreesimo»:*

---

**9.23**

MIRABELLI, CUCCA, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «quarantaduesimo»*

---

**9.24**

CUCCA, MIRABELLI, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «quarantunesimo».*

---

**9.25**

CIRINNÀ, CUCCA, MIRABELLI, VALENTE

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «quarantesimo».*

---

**9.26**

VALENTE, CUCCA, MIRABELLI, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «trentanovesimo».*

---

**9.27**

MIRABELLI, CUCCA, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «trentottesimo».*

---

**9.28**

CUCCA, MIRABELLI, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «trentasettesimo».*

---

**9.29**

CIRINNÀ, CUCCA, MIRABELLI, VALENTE

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «trentaseiesimo».*

---

**9.30**

VALENTE, CUCCA, MIRABELLI, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «trentacinquesimo».*

---

**9.31**

MIRABELLI, CUCCA, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «trentaquattresimo».*

---

**9.32**

CUCCA, MIRABELLI, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «trentatreesimo».*

---

**9.33**

MIRABELLI, CUCCA, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «trentaduesimo».*

---

**9.34**

MIRABELLI, CUCCA, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «trentunesimo».*

---

**9.35**

CUCCA, MIRABELLI, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire le parole: «quattordicesimo giorno» con le seguenti: «un mese».*

---

**9.36**

CIRINNÀ, CUCCA, MIRABELLI, VALENTE

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «trentesimo».*

---

**9.37**

VALENTE, CUCCA, MIRABELLI, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «ventinovesimo».*

---

**9.38**

MIRABELLI, VALENTE, CUCCA, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «ventottesimo».*

---

**9.39**

CUCCA, MIRABELLI, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «ventisettesesimo».*

---

**9.40**

CIRINNÀ, CUCCA, MIRABELLI, VALENTE

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «ventiseiesimo».*

---

**9.41**

VALENTE, CUCCA, MIRABELLI, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «venticinquesimo».*

---

**9.42**

MIRABELLI, CUCCA, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «ventiquattresimo».*

---

**9.43**

CUCCA, MIRABELLI, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «ventitreesimo».*

---

**9.44**

CIRINNÀ, CUCCA, MIRABELLI, VALENTE

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «ventiduesimo».*

---

**9.45**

VALENTE, CUCCA, MIRABELLI, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «ventunesimo».*

---

**9.46**

MIRABELLI, CUCCA, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «ventesimo».*

---

**9.47**

CUCCA, MIRABELLI, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «diciannovesimo».*

---

**9.48**

CIRINNÀ, MIRABELLI, CUCCA, VALENTE

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «diciottesimo».*

---

**9.49**

VALENTE, MIRABELLI, CUCCA, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «diciassettesimo».*

---

**9.50**

MIRABELLI, CUCCA, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «sedicesimo».*

---

**9.51**

CUCCA, MIRABELLI, VALENTE, CIRINNÀ

**Ritirato**

*Al comma 4, primo periodo, sostituire la parola: «quattordicesimo» con la seguente: «quindicesimo».*

---