

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## GIUSTIZIA (2ª)

MERCOLEDÌ 4 MARZO 2015  
**185ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**PALMA**  
*indi del Vice Presidente*  
**CASSON**  
*indi del Vice Presidente*  
**BUCCARELLA**

*Interviene il vice ministro della giustizia Costa.*

*La seduta inizia alle ore 14,05.*

### IN SEDE REFERENTE

**(19) GRASSO ed altri.** - *Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio*

**(657) LUMIA ed altri.** - *Disposizioni in materia di contrasto alla criminalità mafiosa: modifiche al codice penale in materia di scambio elettorale politico-mafioso e di autoriciclaggio*

**(711) DE CRISTOFARO ed altri.** - *Modifiche al codice civile in materia di falso in bilancio*

**(810) LUMIA ed altri.** - *Modifiche al codice penale in materia di trattamento sanzionatorio dei delitti di associazione a delinquere di tipo mafioso, estorsione ed usura*

**(846) AIROLA ed altri.** - *Disposizioni per il contrasto al riciclaggio e all'autoriciclaggio*

**(847) CAPPELLETTI ed altri.** - *Modifiche al codice penale in materia di concussione, corruzione e abuso d'ufficio*

**(851) GIARRUSSO ed altri.** - *Disposizioni in materia di corruzione nel settore privato*

**(868) BUCCARELLA ed altri.** - *Disposizioni in materia di falso in bilancio*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta di ieri.

Il vice ministro COSTA ribadisce che il preannunciato emendamento sulle false comunicazioni sociali è stato trasmesso dal Ministero della giustizia al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, affinché ne sia autorizzata la presentazione ai competenti uffici parlamentari e, dunque, alla Commissione giustizia del Senato.

Il senatore **CALIENDO** (FI-PdL XVII) chiede al rappresentante del Governo se un simile ritardo nella presentazione dell'emendamento in questione non sia da attribuire a probabili contrasti interni al Governo. Peraltro, ritiene incomprensibile che non sia ancora disponibile un testo scritto.

Il senatore **CASSON** (PD) considera molto grave che il preannunciato emendamento governativo sulle false comunicazioni sociali sia stato veicolato ai mezzi di stampa ancor prima di essere trasmesso ai competenti uffici parlamentari, nonché ai componenti della Commissione. Peraltro ricorda che l'emendamento in questione modificherebbe il contenuto del precedente emendamento governativo 7.10000, attualmente all'esame della Commissione stessa. Non vi è chi non veda come non si possa procedere, in questa sede, all'esame del complesso degli emendamenti se il Governo

non fa chiarezza sulle proprie effettive intenzioni di presentare il nuovo emendamento sul "falso in bilancio" in Commissione ovvero direttamente in Assemblea.

Il senatore **LUMIA** (PD), a nome del proprio Gruppo, ribadisce che la Commissione resta la sede propria e competente per la presentazione del preannunciato emendamento governativo sulle false comunicazioni sociali. Invita quindi il rappresentante del Governo e gli uffici competenti del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento affinché si proceda quanto prima alla presentazione in Commissione del testo ufficiale della proposta emendativa richiamata. Nel merito, ritiene comunque che la pena per il reato di falso in bilancio debba restare quella già prevista dall'emendamento governativo 7.10000, ovvero la reclusione da due a sei anni. Per altro verso, osserva che è compito della Commissione proseguire l'esame e la votazione degli emendamenti già presentati che non riguardino la materia delle false comunicazioni sociali.

Il senatore **CAPPELLETTI** (M5S) osserva che è particolarmente grave che il richiamato emendamento governativo sulle false comunicazioni sociali sia stato diffuso agli organi di stampa, laddove la Commissione giustizia è ancora in attesa della presentazione del testo ufficiale. Osserva inoltre che si tratta dell'ennesimo emendamento che il Governo presenta al provvedimento in titolo, probabilmente per rinviare una volta di più l'approvazione del testo da parte della Commissione e la relativa calendarizzazione da parte dell'Assemblea del Senato.

Il senatore **FALANGA** (FI-PdL XVII), da un lato, osserva che la propaganda del contrasto al fenomeno della corruzione spesso è controproducente; dall'altro propone di sospendere l'esame dei disegni di legge in titolo fino a quando il Governo non presenterà l'emendamento sulle false comunicazioni sociali.

Il presidente **PALMA** rileva, anche alla luce del dibattito in Commissione, che è mortificante per il Parlamento, e, in particolare, per la Commissione giustizia del Senato, che la nuova proposta emendativa del Governo sulle false comunicazioni sociali, ripetutamente preannunciata, sia stata veicolata alla stampa e non già alla Commissione giustizia. Tale circostanza denota l'assoluta mancanza di rispetto nei riguardi del Parlamento che, in ultima analisi, è composto dai rappresentanti del popolo. In questo quadro ritiene di dover posticipare il termine per la presentazione dei subemendamenti del Relatore 1.2000 e 1.3000, già fissato per domani alle ore 14, a lunedì 9 marzo, alle ore 21.

Si riprende quindi con l'esame degli emendamenti a partire dall'articolo 3.

Il presidente **PALMA** chiede al relatore e al rappresentante del Governo di esprimere i propri pareri sugli emendamenti riferiti all'articolo 3.

Il RELATORE invita al ritiro, esprimendo altrimenti parere contrario, sull'emendamento 3.1. Esprime quindi parere contrario sugli emendamenti 3.2, 3.3 3.4, 3.1000, 3.1001, 3.0.1000, nonché sui subemendamenti 3.0.10000/1, 3.0.10000/2, 3.0.10000/3, 3.0.10000/4, 3.0.10000/5, 3.0.10000/6 e 3.0.10000/7. Il parere è invece favorevole sull'emendamento del Governo 3.0.10000. Ritira quindi l'emendamento a propria firma 3.0.1, mentre esprime parere contrario sugli emendamenti 3.0.2, 3.0.3, 3.0.4, 3.0.5, 3.0.6 e 3.0.7. Esprime invece parere favorevole sull'emendamento del Governo 3.0.10001.

Il rappresentante del GOVERNO esprime parere conforme a quello del relatore.

Il presidente **PALMA** dispone l'accantonamento degli emendamenti 3.0.10000/1, 3.0.10000/2, 3.0.10000/3, 3.0.10000/4, 3.0.10000/5, 3.0.10000/6, 3.0.10000/7 e 3.0.10000, in materia di associazione di tipo mafioso.

Si passa quindi alla votazione dell'emendamento 3.1, volto a sopprimere l'articolo 3 del testo unificato adottato dalla Commissione.

Interviene in dichiarazione di voto il senatore **CALIENDO** (FI-PdL XVII), primo firmatario dell'emendamento suddetto. Osserva che il richiamato articolo 3 del testo unificato propone

l'inserimento dell'articolo 322-*quater* nel codice penale, in materia di riparazione pecuniaria per i reati contro la pubblica amministrazione. Tuttavia, la norma del testo unificato non specifica se il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che abbia indebitamente ricevuto una somma di denaro debba restituire tale somma *sic et simpliciter* all'amministrazione di appartenenza, ovvero a tal fine debba tenersi conto delle restituzioni o dell'eventuale risarcimento del danno già intervenuti. Da questo punto di vista la disposizione del testo unificato è equivoca, di difficile applicazione e di incerta portata.

Il **PRESIDENTE** osserva che la disposizione di cui all'articolo 3 del testo unificato riguarda la riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione di appartenenza dell'incaricato di pubblico servizio. Si tratta dunque di un istituto diverso da quello del risarcimento del danno di cui all'articolo 1120 del codice civile. Forse sarebbe opportuno specificare nella norma predetta che l'incaricato di pubblico servizio o il pubblico ufficiale è sempre tenuto al pagamento di una somma di denaro - da determinarsi fra un limite minimo e un massimo e non rapportata a quanto indebitamente ricevuto - a titolo di riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione di appartenenza.

Il senatore **FALANGA** (*FI-PdL XVII*), condividendo le perplessità manifestate dal presidente Palma, aggiunge che la disposizione del richiamato articolo 3 del testo unificato presenta inesattezze anche dal punto di vista della redazione tecnica. Rileva infatti che la riparazione pecuniaria è un istituto proprio dell'ordinamento civilistico.

Il senatore **CASSON** (*PD*) osserva che bisogna specificare il titolo della riparazione pecuniaria.

Il presidente **PALMA** fa presente che l'articolo 12 della legge sulla stampa (legge n. 47 del 1948) prevede che, in caso di diffamazione a mezzo stampa, la persona offesa può chiedere, oltre al risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 185 del codice penale, una somma a titolo di riparazione, che è determinata in relazione alla gravità dell'offesa.

Il senatore **GIOVANARDI** (*AP (NCD-UDC)*) richiama, a sua volta, l'attenzione sui problemi sottesi alle disposizioni di cui all'articolo 3 del testo unificato, ritenendo opportuno un ulteriore approfondimento degli stessi.

Dopo un'ulteriore breve osservazione del senatore **CALIENDO** (*FI-PdL XVI*), il relatore **D'ASCOLA** (*AP (NCD-UDC)*) ritiene di dover fornire qualche risposta ai problemi emersi e sollevati nel corso del dibattito. Dopo aver precisato che l'articolo 3 del testo unificato ripropone una disposizione già prevista dal disegno di legge n. 19, osserva che, in linea di principio, non sussistono problemi di incostituzionalità con riferimento al tipo e all'entità delle sanzioni previste per determinanti tipi di reato. In tal senso, la Corte costituzionale, secondo un orientamento costante, ha sempre riservato al legislatore una sfera di discrezionalità, fermo restando il principio di ragionevolezza. La riparazione pecuniaria in esame ha una funzione multipla in quanto, oltre a rispondere ad una finalità punitiva dal punto di vista sociale, è volta anche a tutelare il buon andamento della pubblica amministrazione in coerenza con i principi di cui all'articolo 97 della Costituzione, in quanto ogni pubblico ufficiale impegna, con il proprio operato, l'immagine dell'amministrazione di appartenenza. Da questo punto di vista non si pongono problemi di sovrapposizione tra riparazione pecuniaria e risarcimento del danno, tanto più che l'ordinamento già prevede disposizioni che richiamano i due istituti (ad esempio, il richiamato articolo 12 della legge sulla stampa). Quanto al fatto che la riparazione pecuniaria consista in una sanzione fissa, in realtà l'entità della sanzione stessa è relativizzata secondo il criterio di proporzionalità in relazione appunto all'entità dell'importo indebitamente percepito.

Il presidente **PALMA** rimette alla valutazione del relatore l'opportunità di adottare una nuova formulazione dell'articolo 3 al fine di specificare che l'importo da pagare, a titolo di riparazione pecuniaria, venga determinato dal giudice tenendo conto dell'ammontare della somma indebitamente ricevuta e della gravità dell'offesa. In tal modo sarebbe attribuito al giudice un più ampio margine di apprezzamento, in analogia a quanto previsto dall'articolo 12 della citata legge 8 febbraio 1948, n. 47, recante disposizioni sulla stampa.

Il senatore **LO GIUDICE** (PD) esprime l'avviso che occorra mantenere inalterata l'attuale formulazione dell'articolo 3 del testo unificato, in quanto si eviterebbe con certezza il conseguimento di vantaggi economici da parte di chi venga condannato per reati contro la pubblica amministrazione di particolare gravità.

Il senatore **CAPPELLETTI** (M5S), associandosi alle considerazioni testé svolte dal senatore Lo Giudice, propone di inasprire ulteriormente la disposizione prevedendo una somma pari al doppio di quanto indebitamente ricevuto.

E' quindi posto ai voti e respinto l'emendamento 3.1.

Si passa quindi alla votazione dell'emendamento 3.2, volto a precisare che le sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 322-*quater* - così come introdotto dall'articolo 3 del testo unificato - si debbano applicare a seguito di sentenza di condanna passata in giudicato. Interviene sul punto il senatore **FALANGA** (FI-PdL XVII) esprimendo il proprio voto contrario ritenendo inutile tale specificazione qualora la restituzione della somma indebitamente ricevuta venisse qualificata a titolo di pena accessoria, mentre il senatore **CARDIELLO** (FI-PdL XVII) preannuncia il proprio voto favorevole ritenendo opportuna tale precisazione a fini di chiarezza.

Il RELATORE sottolinea che l'attuale formulazione dell'articolo 3 impone al giudice di disporre il pagamento della somma dovuta con la sentenza di condanna, fermo restando che la sua esecutività sarà comunque subordinata all'irrevocabilità della medesima ai sensi dell'articolo 650 del codice di procedura penale. Aggiunge - sotto un diverso profilo - che la disposizione in oggetto può comportare problemi sotto il profilo probatorio qualora non sia possibile quantificare con certezza l'ammontare della somma indebitamente percepita.

La Commissione, con distinte votazioni, respinge gli emendamenti 3.2 e 3.3, fatti propri dal senatore **CARDIELLO** (FI-PdL XVII).

Dopo che il senatore **SUSTA** (PD) ha ritirato il proprio emendamento 3.4, interviene il senatore **CALIENDO** (FI-PdL XVII) annunciando il voto contrario sull'emendamento 3.1000, volto ad inasprire la sanzione pecuniaria di cui all'art. 3, comminata a carico del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, a titolo di riparazione pecuniaria, nella misura non inferiore al doppio dell'ammontare della somma indebitamente ricevuta. Rileva che l'eventuale approvazione dell'emendamento renderebbe più difficile l'accertamento dei fatti in quanto il reo sarebbe incentivato a non riconoscere l'addebito.

Dopo che il senatore **FALANGA** (FI-PdL XVII), in parziale dissenso dal proprio Gruppo parlamentare, ha annunciato il proprio voto di astensione, l'emendamento 3.1000 è posto ai voti e respinto.

Il senatore **CAPPELLETTI** (M5S) preannuncia il proprio voto favorevole sull'emendamento a propria firma 3.1001, volto a prevedere l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'incapacità perpetua di contrattare con la pubblica amministrazione, come pene accessorie, in caso di condanne per alcune specifiche fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione. Aggiunge che il contenuto dell'emendamento in oggetto dovrebbe muoversi nella stessa linea politica asseritamente fatta propria dall'Esecutivo.

Il senatore **MALAN** (FI-PdL XVII) chiede il ritiro dell'emendamento ribadendo la sua contrarietà alla previsione di misure sanzionatorie di carattere perpetuo che, oltre a porre seri problemi di costituzionalità con riferimento ai principi di proporzionalità e ragionevolezza, rischiano di recare pregiudizio all'attività economica ed amministrativa.

Il senatore **LUMIA** (PD) precisa che per i reati di corruzione è già prevista, nei casi più gravi, la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici; l'emendamento è quindi volto esclusivamente ad inasprire le pene.

Il senatore **CAPPELLETTI** (M5S), accogliendo le proposte avanzate dal Presidente e dal senatore Caliendo, riformula l'emendamento 3.1001 in un nuovo testo, pubblicato in allegato al resoconto.

Viene quindi posto ai voti e respinto l'emendamento 3.1001 (testo 2), previo parere contrario di RELATORE e rappresentante del GOVERNO.

Si passa quindi alla votazione dell'emendamento 3.0.1000, volto ad allungare i termini di prescrizione per alcuni reati contro la pubblica amministrazione, facendone cessare la decorrenza a partire dalla sentenza di condanna di primo grado.

Il presidente **PALMA**, pur rammentando che sulla base delle intese intercorse tra i presidenti delle Camere, il tema della prescrizione dovrebbe essere oggetto di esame da parte dell'altro ramo del Parlamento, ritiene che non sussistano i presupposti regolamentari per ritenere improponibile l'emendamento in questione, trattandosi di materia strettamente collegata con le proposte emendative volte ad innalzare la cornice edittale massima prevista per le fattispecie delittuose contro la pubblica amministrazione.

Il senatore **CALIENDO** (*FI-PdL XVII*), annunciando il proprio voto contrario, rileva che la proposta emendativa, oltre a rendere di fatto imprescrittibile la maggioranza dei reati contro la pubblica amministrazione, non avrebbe alcun effetto deterrente in quanto per tali fattispecie la prescrizione si verifica solo in rarissime circostanze.

Il vice ministro **COSTA** osserva che il tema della prescrizione è al centro dell'azione politica dell'Esecutivo e che esso è in fase di trattazione presso la Commissione giustizia dell'altro ramo del Parlamento. Rammenta che a seguito dell'approvazione della legge n. 251 del 2005 (cosiddetta "ex Cirielli") si è registrato un innalzamento del numero di reati prescritti, la maggior parte dei quali, peraltro, durante la fase delle indagini preliminari. L'obiettivo del Governo è quindi di aumentare i termini di prescrizione senza per questo incorrere nel rischio di allungare indefinitamente i tempi del processo.

Il senatore **FALANGA** (*FI-PdL XVII*), preannunciando il proprio voto di astensione, rileva che la proposta emendativa in oggetto si pone in contrasto, oltre che con la *ratio* dell'istituto della prescrizione, con l'esigenza costituzionalmente garantita dall'art. 111 di assicurare una ragionevole durata dei processi.

Il senatore **CAPPELLETTI** (*M5S*) precisa che l'allungamento dei termini di prescrizione è volta ad evitare l'estinzione di migliaia di processi all'anno.

Il senatore **LUMIA** (*PD*) precisa, anche a nome del proprio Gruppo parlamentare, che il proprio voto contrario all'emendamento in questione si giustifica alla luce della posizione, più volte espressa dal Governo e dalla maggioranza parlamentare, volta ad individuare un corretto bilanciamento tra l'esigenza di evitare che i reati possano incorrere nella prescrizione e il rischio di un allungamento indefinito dei tempi del processo.

L'emendamento 3.0.1000, posto ai voti, è respinto.

Il seguito dell'esame congiunto è infine rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,25.*

EMENDAMENTO AL TESTO UNIFICATO ADOTTATO DALLA COMMISSIONE PER I DISEGNI DI LEGGE  
NN.

N. 19, 657, 711, 810, 846, 847, 851, 868

Art. 3

**3.1001 (testo 2)**

CAPPELLETTI, BUCCARELLA, GIARRUSSO

*Al comma 1, capoverso «Art. 322-quater» aggiungere in fine, il seguente periodo:*

«Alla condanna per i reati previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320 e 322-bis, conseguono l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e la incapacità perpetua di contrattare con la pubblica amministrazione».