

SENATO DELLA REPUBBLICA

GIUSTIZIA (2ª)

MERCOLEDÌ 11 MARZO 2015
187ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
PALMA
indi del Vice Presidente
BUCCARELLA

Interviene il vice ministro della giustizia Costa.

La seduta inizia alle ore 14,05.

Omissis

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 senatore **CALIENDO** (*FI-PdL XVII*), chiedendo di intervenire sull'ordine dei lavori, reitera una richiesta, già formulata al rappresentante del Governo nei giorni scorsi, al fine di conoscere quando verrà presentato l'emendamento del Governo in materia di falso in bilancio.

Il presidente **PALMA** osserva che acquisire maggiori informazioni su tale aspetto potrebbe essere utile alla Commissione al fine di poter effettuare una migliore programmazione dei lavori.

Avendo il rappresentante del GOVERNO fatto rilevare ai membri della Commissione che non sussistono novità sul punto rispetto ai giorni precedenti, prende la parola il senatore **LUMIA** (*PD*) il quale, a nome del proprio Gruppo, ribadisce l'opportunità di accelerare i tempi della presentazione dell'emendamento governativo in materia di false comunicazioni sociali, ma ribadisce altresì l'opportunità che la Commissione possa velocizzare la votazione di emendamenti e subemendamenti in modo da poter concludere l'esame del provvedimento in tempi congrui.

Il senatore **ALBERTINI** (*AP (NCD-UDC)*) si associa.

Il senatore **BARANI** (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)*) esprime perplessità sulle considerazioni testé svolte, in quanto non appare possibile completare l'esame del provvedimento in assenza della presentazione dell'emendamento governativo su una fattispecie di così rilevante importanza.

Il senatore **CAPPELLETTI** (*M5S*) chiede al Governo di presentare immediatamente in Commissione l'emendamento sul falso in bilancio; in caso contrario, sarebbe preferibile che il Governo soprassedesse, consentendo così ai membri della Commissione di poter concludere l'esame del provvedimento senza ulteriori ritardi.

Si passa quindi alla votazione del subemendamento 3.0.10000/1, volto a modificare la lettera a), comma 1, dell'emendamento governativo 3.0.10000, con l'effetto di mantener fermo il limite minimo di pena per la partecipazione ad associazioni di tipo mafioso attualmente previsto dall'articolo 416-*bis*, primo comma, del codice penale, e di elevare di soli sei mesi il limite massimo.

Il senatore **CALIENDO** (*FI-PdL XVII*) annuncia il voto favorevole, osservando che non sussistono motivazioni valide alla elevazione della cornice edittale prevista dall'attuale articolo 416-*bis* in quanto l'attuale previsione codicistica già garantisce un trattamento adeguatamente severo.

La senatrice **CAPACCHIONE** (*PD*), intervenendo a titolo personale, esprime la propria perplessità verso l'emendamento governativo nella parte in cui, alla lettera c) del comma 1 - per coloro che promuovono, dirigono o organizzano un'associazione armata - si propone di elevare il limite massimo di pena previsto al comma 4 fino a ventisei anni. La previsione di una pena massima più elevata di quella fissata per il reato di omicidio *ex* all'articolo 575 del codice penale, oltre ad apparire di per sé profondamente discutibile - non essendovi, a suo avviso, fattispecie criminosa più grave della volontaria soppressione della vita umana - si pone, sotto il profilo sistematico, in contrasto con i principi di legalità e proporzionalità dei reati e delle pene previsti dall'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il senatore **BARANI** (*GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)*) annuncia il voto favorevole sul subemendamento 3.0.10000/1, ribadendo la sua contrarietà all'opzione legislativa limitata all'elevazione delle pene, che rischia di non produrre significativi effetti deterrenti e di incentivare ulteriormente - in via di fatto - l'abuso delle misure di custodia cautelare in carcere.

Il presidente **PALMA**, condividendo in gran parte le osservazioni appena formulate dai senatori Caliendo, Capacchione e Barani, esprime perplessità sul contenuto dell'emendamento governativo 3.0.10000, con particolare riferimento alle previsioni di cui al comma 1, lettera a) e lettera c), prima parte, volte ad elevare le pene minime e massime previste per il reato di associazione di stampo mafioso nei casi di mera partecipazione - o concorso esterno - all'associazione medesima. Un eccessivo inasprimento delle sanzioni - con particolare riferimento all'innalzamento dei limiti minimi ivi previsti - per tali fattispecie criminose rischia di indebolire la funzione rieducativa della pena di cui all'articolo 27 della Costituzione, implicando la concreta possibilità di un trattamento sanzionatorio del tutto sproporzionato rispetto a quei fatti di partecipazione che hanno un carattere del tutto marginale. Occorrerebbe invece puntare ad un recupero di legalità soprattutto in quei territori del nostro Paese in cui spesso non si avverte la presenza di un forte apparato amministrativo dello Stato. Invita pertanto il Governo a valutare l'opportunità di una riformulazione dell'emendamento soprattutto al fine di mantenere fermi i limiti minimi di pena attualmente previsti dall'articolo 416-*bis*, primo e quarto comma, del codice penale, per le condotte di partecipazione.

Il senatore **LUMIA** (*PD*) rileva come l'esigenza di un trattamento sanzionatorio particolarmente severo delle condotte criminose previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale sia la necessaria conseguenza della importanza centrale, per l'ordinamento repubblicano, dei beni che risultano lesi da quelle medesime condotte, beni da individuarsi nella dignità della persona, nonché nel rispetto delle condizioni indispensabili per assicurare la vita democratica del Paese e la sua democrazia economica.

La storia italiana - a partire dall'inizio degli anni '80 e dall'introduzione nel codice penale dell'articolo 416-*bis* - ha visto in questo Paese la progressiva acquisizione della consapevolezza che la mafia, e le associazioni criminali analoghe sono "un male in sé" e non "un male derivato" da

altre condizioni problematiche. La mafia è quindi un male in sé che, come tale, va combattuto e proprio questa consapevolezza ha portato alla costruzione di quell'insieme di strumenti ai quali si è soliti fare riferimento con l'espressione "doppio binario", una realizzazione questa nella quale, come è noto, decisivo fu il ruolo dell'opera svolta da Giovanni Falcone.

Segue una breve interruzione del presidente [PALMA](#), che ricorda come quest'opera, a suo tempo, fu del tutto incompresa da una determinata parte politica.

Il senatore [LUMIA](#) (*PD*) replica ricordando che da più parti l'opera di Giovanni Falcone non fu, all'inizio e quanto meno in parte, del tutto compresa. Ciò non toglie però che, oggi, la necessità di mantenere viva la consapevolezza a cui ha fatto riferimento, e di continuare ad utilizzare e ad affinare il complesso degli strumenti elaborati nel corso degli ultimi trent'anni nell'azione di contrasto alla criminalità di stampo mafioso, rappresenti un dato indiscutibile, ed è proprio in questa prospettiva che si colloca la proposta di modifica delle cornici edittali previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale di cui all'emendamento del Governo 3.0.10000. In particolare, la novità che l'esperienza della predetta azione di contrasto ha evidenziato negli ultimi tempi è rappresentata da un sempre minore coinvolgimento dei vertici delle associazioni di stampo mafioso nella commissione dei reati fine dell'associazione. Conseguentemente tali soggetti risultano sempre più spesso condannati prevalentemente, se non esclusivamente, per il loro ruolo nell'associazione con l'ulteriore conseguenza che le pene ad essi in concreto inflitte - sulla base delle attuali previsioni edittali - risultano non raramente troppo brevi per impedire che, una volta scontate le stesse, i soggetti in questione rientrano nel circuito criminale, tornando a svolgere il ruolo precedentemente svolto. Queste sono le ragioni di fondo della proposta del Governo e il motivo per cui il suo Gruppo voterà a favore della medesima.

Il presidente [PALMA](#) rileva come il suo precedente intervento non intendesse mettere in discussione né la rilevante pericolosità delle associazioni di stampo mafioso, né la necessità di un'efficace azione di contrasto delle medesime, ma intendesse porre un problema di politica legislativa, e cioè quello relativo al rischio che l'innalzamento dei minimi edittali, con specifico riferimento alla figura del partecipe dell'associazione, possa produrre risultati controproducenti proprio dal punto di vista dell'efficacia di quell'azione di contrasto, implicando da un lato il rischio dell'applicazione di una pena in concreto ingiustificata rispetto a condotte marginali ovvero, dall'altro, quello che il giudice, pur di non infliggere quella pena ingiusta, preferisce pervenire alla decisione di assolvere l'imputato.

Il senatore [GIOVANARDI](#) (*AP (NCD-UDC)*) rileva che, se è indiscutibile l'esigenza di una netta e radicale azione di contrasto del fenomeno mafioso, l'efficacia di tale azione è però condizionata anche alla necessità che essa colpisca i responsabili del fenomeno, con pene proporzionate alle responsabilità del singolo nel caso concreto. Modifiche normative che rischiano di determinare, nei fatti, la possibilità che pene draconiane vengano applicate, in modo del tutto ingiustificato, anche a condotte marginali rispetto alle dinamiche associative possono determinare fenomeni di rigetto nel corpo sociale e incrinare, intorno all'esigenza della lotta a questi fenomeni criminali, quel consenso popolare che invece è indispensabile a tal fine.

Il senatore [BUCCARELLA](#) (*M5S*), nell'associarsi alle considerazioni svolte dal senatore Lumia, rileva in via ulteriore come gli appaiano - sulla base dell'attuale quadro normativo - scarsamente comprensibili le perplessità sollevate in ordine alle modifiche proposte, con l'emendamento 3.0.10000 del Governo, alle previsioni edittali di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale. Al riguardo, sottolinea come i rilievi critici emersi nel corso del dibattito non tengano conto delle previsioni di cui all'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 che, in materia di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, stabilisce, ad esempio proprio con riferimento alla figura del mero partecipe dell'associazione, limiti edittali che sono nel minimo pari a quelli proposti dal Governo con il citato emendamento 3.0.10000 e, nel massimo, superiori. In questa prospettiva, considerata nei fatti l'indubbia ed estrema varietà dei fenomeni criminali in questione, anche sotto il profilo delle loro potenzialità di infiltrazione delle istituzioni pubbliche, l'innalzamento delle pene proposto dal Governo appare adeguato e coerente dal punto di vista sistematico.

Il presidente **PALMA** osserva che, se il senatore Buccarella ha ritenuto di utilizzare come termine di raffronto il disposto dell'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, non meno, se non addirittura più ragionevole potrebbe essere il raffronto con le cornici edittali previste dall'articolo 270-*bis* del codice penale per il delitto di associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico.

Il senatore **CUCCA** (*PD*) ritiene che il dibattito fin qui svoltosi abbia evidenziato la necessità di una riflessione attenta sul complesso delle problematiche che attengono ai temi della progressività, adeguatezza e proporzionalità delle pene. E così, se un ulteriore approfondimento appare necessario sulle considerazioni svolte dal presidente Palma in ordine al rischio che certe previsioni possano risultare controproducenti rispetto al fine perseguito di una più efficace azione di contrasto dei fenomeni criminali considerati, è altrettanto vero che la scelta fatta dal Governo tiene conto di problemi reali e di una differente sensibilità maturata nel Paese.

Più specificamente, è sua opinione personale che sarebbe preferibile un intervento di inasprimento del quadro sanzionatorio concentrato sui massimi edittali, fermo restando che, in questa fase, ciò che ritiene necessario sottolineare è soprattutto l'utilità di un ulteriore approfondimento sulla materia in esame, condotto comunque in modo tale da risultare compatibile con una conclusione in tempi brevi dell'esame dei disegni di legge in titolo.

Con separate votazioni sono, quindi, posti ai voti e respinti il subemendamento 3.0.10000/1 e il subemendamento 3.0.10000/2.

Il senatore **CALIENDO** (*FI-PdL XVII*), nell'annunciare il voto favorevole sul subemendamento 3.0.10000/3, sottolinea come non sia in discussione la necessità di un trattamento sanzionatorio severo per il delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, né più in generale è in discussione la necessità di quel complesso di strumenti ai quali si fa riferimento parlando di "doppio binario". Neppure, con più specifico riferimento alla proposta di modifica contenuta nell'emendamento 3.0.10000, vi è una preclusione di principio a discutere di un aumento dei massimi edittali. E', invece, sulla determinazione dei minimi che esiste un disaccordo e questo perché, come ormai a più riprese evidenziato, la sua parte politica è convinta che questo aumento, implicando il rischio rispetto ad una area di casi concreti di un trattamento sanzionatorio sproporzionato, determinerebbe conseguenze controproducenti rispetto al fine perseguito di una maggiore efficacia dell'azione di contrasto dei delitti in questione, nonché un assetto normativo incompatibile con il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena.

Il senatore **MALAN** (*FI-PdL XVII*), richiama l'attenzione della Commissione su alcuni passi dei Promessi Sposi - che cita per esteso - nei quali vengono ricordate le modalità con cui, sul piano normativo, si perseguiva nell'Italia del '600 un'asseritamente incisiva azione di contrasto del fenomeno dei "bravi". E' sorprendente constatare come oggi il Governo intenda commettere gli stessi errori di allora, scegliendo di intervenire sulle previsioni sanzionatorie in una logica di sempre maggiore severità nei confronti della mera partecipazione ad un sodalizio criminale, con l'illusione di assicurare una maggiore efficacia preventiva, mentre in tal modo si finisce in concreto per ridurre l'efficacia deterrente delle pene previste per i reati-fine del sodalizio criminale. Infatti, nel momento in cui per l'appartenenza a tale sodalizio vengono previste pene vicine ai massimi, è chiaro che il rischio concreto che il singolo criminale, che ne fa parte, corre nel commettere i predetti reati-fine finisce per essere molto ridotto, essendo limitato il *quantum* incrementale di pena che per tali reati-fine può essere inflitto.

Posti quindi separatamente ai voti, sono respinti i subemendamenti 3.0.10000/3 e 3.0.10000/4.

Dopo un breve intervento del presidente **PALMA** - che con riferimento al subemendamento 3.0.10000/5, rileva come non sia, a suo avviso, accettabile che proposte emendative siano presentate in modo palese al fine di realizzare una sorta di *spot* pubblicitario - e del senatore **GIOVANARDI** (*AP (NCD-UDC)*), che sottolinea ancora una volta i pericoli della previsione di cornici edittali del tutto sproporzionate, sono separatamente posti ai voti e respinti i subemendamenti 3.0.10000/5 e 3.0.10000/6.

Dopo che il senatore **CALIENDO** (*FI-PdL XVII*) ha annunciato il voto favorevole sull'emendamento 3.0.10000/7, lo stesso è posto ai voti e respinto.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

GIUSTIZIA (2^a)

MERCOLEDÌ 11 MARZO 2015

188^a Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente

PALMA

Interviene il vice ministro della giustizia Costa.

La seduta inizia alle ore 20,05.

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 pomeridiana di oggi.

Non facendosi osservazioni in senso contrario, il presidente **PALMA** fa presente che la seduta proseguirà fino alle ore 22.

Si passa alla votazione dell'emendamento del Governo 3.0.10000 - volto ad elevare le pene previste per il reato di associazione mafiosa di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale - su cui annuncia il voto contrario il senatore **CALIENDO** (*FI-PdL XVII*) rifacendosi ai profili di criticità di tale proposta su cui si è richiamata l'attenzione nella seduta pomeridiana odierna.

Il senatore **MALAN** (*FI-PdL XVII*), in dissenso dal proprio Gruppo, annuncia la sua astensione, contestando ancora una volta, su un piano più generale, il metodo con il quale il Governo, dopo aver annunciato sugli organi di informazione la presentazione di un emendamento sul falso in bilancio, non l'ha ancora formalizzato nella sede competente.

La senatrice **CAPACCHIONE** (*PD*), intervenendo a titolo personale e ribadendo le proprie perplessità sull'elevazione delle pene massime della fattispecie criminosa dell'associazione armata di cui alla lettera c), seconda parte, dell'emendamento in votazione, già espresse nel corso della seduta pomeridiana di oggi, annuncia che non parteciperà al voto.

Dopo che il senatore **LUMIA** (*PD*), anche a nome del proprio Gruppo, ed il senatore **BUEMI** (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) hanno annunciato voto favorevole, il senatore **GIOVANARDI** (*AP*)

(NCD-UDC) annuncia il voto favorevole sull'emendamento in votazione, pur ribadendo di non condividere l'inasprimento delle pene previste per la mera partecipazione all'associazione mafiosa.

L'emendamento 3.0.10000 è quindi posto ai voti e approvato.

Si passa alla votazione dell'emendamento 1.2000, finalizzato all'elevazione delle cornici edittali previste per il reato di corruzione in atti giudiziari di cui all'articolo 319-ter, primo e secondo comma, del codice penale.

Il senatore **CALIENDO** (FI-PdL XVII) annuncia voto contrario ritenendo ingiustificato l'intervento in oggetto che si è reso necessario al solo scopo di ripristinare un equilibrio sanzionatorio rispetto all'innalzamento delle pene previste per il reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio ex articolo 319 del codice penale, a seguito dell'approvazione nei giorni scorsi dell'emendamento 1.10000 del Governo. A tale riguardo ribadisce il proprio fermo dissenso verso un progressivo incremento delle pene, soprattutto in ambiti nei quali si sono avute recenti modifiche della disciplina sanzionatoria e non si registrano significativi ritardi nell'accertamento dei reati tali da giustificare un conseguente aumento dei termini di prescrizione.

Il senatore **BARANI** (GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)), associandosi alle considerazioni testé svolte dal senatore Caliendo, annuncia voto contrario sia per ragioni di coerenza con la propria personale convinzione politica ispirata ad un profondo garantismo, sia in ragione della circostanza che si interviene su una disposizione da poco tempo modificata.

Il senatore **MALAN** (FI-PdL XVII), in dissenso dal proprio Gruppo, annuncia la sua astensione in quanto l'innalzamento delle pene che si verrebbe a determinare con l'approvazione dell'emendamento in votazione, oltre a porsi in contrasto con i principi fondanti lo Stato diritto, allungherebbe, in via di fatto, ulteriormente i tempi dei processi, comportando una crescente esposizione del Paese alla possibilità di condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione del principio della ragionevole durata del processo.

L'emendamento 1.2000 viene poi posto ai voti ed è approvato.

Il senatore **CAPPELLETTI** (M5S) chiede di intervenire sull'ordine dei lavori proponendo di proseguire l'esame del disegno di legge in titolo in unica "seduta fiume" fino alla sua conclusione.

Si associa la senatrice **MUSSINI** (Misto-MovX).

Dopo un breve intervento del senatore **GASPARRI** (FI-PdL XVII) che fa rilevare che una decisione nel senso prospettato dal senatore Cappelletti implicherebbe la necessità di convocare immediatamente la Conferenza dei Capigruppo, al fine di poter rivedere la calendarizzazione dei lavori d'Aula di domani, prende la parola il presidente **PALMA** il quale osserva che si era in precedenza convenuto che la seduta odierna procedesse fino alle ore 22 e non oltre, senza che sul punto vi fossero osservazioni in senso contrario. Una modificazione di tale decisione sarebbe possibile solo con il consenso unanime di tutti i Gruppi.

Si apre quindi una breve discussione alla quale prendono parte - in rappresentanza dei rispettivi Gruppi - i senatori **BUEMI** (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE) e **BARANI** (GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI)) - che manifestano perplessità su una prosecuzione della seduta ad oltranza - mentre il senatore **CALIENDO** (FI-PdL XVII) si dichiara disposto ad accettare la proposta del senatore Cappelletti, ove il Governo si impegnasse a presentare entro le 24 di oggi il preannunciato emendamento sulle false comunicazioni sociali. Seguono quindi interventi della senatrice **Erika STEFANI** (LN-Aut) e del relatore **D'ASCOLA** (AP (NCD-UDC)).

Il senatore **LUMIA** (PD) propone di accelerare l'esame dei disegni di legge in titolo in modo da poter consentirne la conclusione entro la giornata di martedì della settimana prossima, comunque in tempo utile per l'avvio dell'esame in Aula. A tal fine suggerisce di calendarizzare i lavori della Commissione anche nelle giornate di venerdì e di lunedì prossimi. Al contempo, auspica che il Governo possa presentare l'emendamento sul falso in bilancio entro la giornata di domani.

Il PRESIDENTE decide di sospendere l'esame e di convocare immediatamente un Ufficio di Presidenza per la programmazione dei lavori.

Omissis

La seduta termina alle ore 21,55.