

**APPUNTI PER L'AUDIZIONE DEL  
PROF. MASSIMO LUCIANI  
(FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA - LA  
SAPIENZA)  
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI E COMMISSIONE GIUSTIZIA DELLA CAMERA  
DEI DEPUTATI  
19 OTTOBRE 2018  
\* \* \* \* \***

1.- Il disegno di legge recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici” (Camera, XVIII Legislatura, n. 1189) è assai complesso e meriterebbe una disamina analitica. Nel breve tempo a mia disposizione, tuttavia, potrò soffermarmi solo su alcune delle previsioni maggiormente significative.

2.- Sul piano dell'impostazione generale del disegno di legge, può dirsi che risulta corretta la scelta di operare seguendo un doppio movimento: sul piano della disciplina sostanziale e su quello della disciplina investigativa e processuale. Appare parimenti corretta la premessa secondo cui, come si legge nella Relazione di accompagnamento, “si ritiene che un ulteriore, generalizzato aggravamento delle pene principali non sia strumento strategicamente vincente”. Poiché tale premessa si radica nel giusto convincimento che un inasprimento delle pene sia inefficace, però, è da chiedersi quanto sia ad essa consequenziale la scelta di aumentare le sanzioni previste dagli artt. 318 e 346-bis cod. pen., che peraltro disciplinano due fattispecie ritenute di particolare interesse dallo stesso disegno di legge.

Ma veniamo, più in particolare, ai dubbi di legittimità costituzionale posti dalla disciplina in commento. Mi soffermo sui principali, seguendo l'ordine di numerazione degli articoli.

3.- Il primo riguarda l'art. 1, laddove dispone la novellazione dell'art. 166 cod. pen., aggiungendo, in fine del primo comma, il seguente periodo: “[...] *nel caso di condanna per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis e 346-bis, il giudice può 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*”.

Qui si introduce una significativa flessibilizzazione, o graduazione, dell'apparato sanzionatorio, poiché si consente al giudice di limitarsi a sospendere la pena principale, lasciando invece intatta l'applicazione di quella accessoria. Si tratta di una soluzione che potrebbe anche considerarsi astrattamente praticabile, ma che diventa di più che dubbia legittimità una volta che la facoltà di scindere pena principale e pena accessoria (differenziando il regime della loro sospensione) è riconosciuta al giudice senza l'indicazione di alcun criterio limitativo della sua discrezionalità.

È vero che la discrezionalità del giudice penale è stata molto valorizzata dalla Corte costituzionale, laddove ha addirittura dichiarato costituzionalmente illegittime le c.d. pene fisse (v. già la sent. n. 50 del 1980; più di recente la sent. n. 142 del 2017), ma non

si deve dimenticare che la stessa Corte ha dato una lettura assai rigorosa del principio di legalità delle pene di cui all'art. 27 Cost., come dimostra soprattutto la recente sent. n. 115 del 2018, sul c.d. "caso Taricco". Come può armonizzarsi con le garanzie dell'art. 27 Cost. una discrezionalità sostanzialmente illimitata del giudice?

Si deve infine aggiungere che si manifestano problemi di coordinamento con il comma 2 dello stesso art. 166 cod. pen., ove si dispone che *"La condanna a pena condizionalmente sospesa non può costituire in alcun caso, di per sé sola, motivo [...] per il diniego di concessioni, di licenze o di autorizzazioni necessarie per svolgere attività lavorativa"*. Non sono in giuoco, anche qui, rapporti con la pubblica amministrazione?

**4.-** Altro dubbio concerne sempre l'art. 1, nella parte in cui novella l'art. 179 cod. pen., aggiungendovi un settimo comma, a tenor del quale *"la riabilitazione concessa a norma dei commi precedenti non produce effetti sulla pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e su quella dell'incapacità di contrattare in perpetuo con la pubblica amministrazione. Decorso un termine non inferiore a dodici anni dalla riabilitazione, la pena accessoria è dichiarata estinta, quando il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta"*.

Ora, come è noto, l'art. 178 cod. pen. dispone che *"La riabilitazione estingue le pene accessorie ed ogni altro effetto penale della condanna, salvo che la legge disponga altrimenti"*, il che significa che l'ordinamento già oggi consente che la riabilitazione non produca tutti i suoi effetti positivi in favore del condannato. Nondimeno, nella norma in commento, il lunghissimo periodo di tempo che deve trascorrere dalla riabilitazione prima che sia possibile l'estinzione della pena accessoria appare di ben dubbia compatibilità con il principio di ragionevolezza. Perché l'effetto estintivo si produca, infatti, occorre che il reo dia prove effettive e costanti di buona condotta, ma tali prove deve comunque averle già date ai sensi dell'art. 179, comma 1, cod. pen. (*"La riabilitazione è concessa quando siano decorsi almeno tre anni dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o si sia in altro modo estinta, e il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta"*). Un così lungo "supplemento" di riflessione sulla buona condotta del reo non sembra in armonia con la funzione rieducativa della pena imposta dall'art. 27, comma 3, Cost.

**5.-** L'art. 1 merita commento anche nella parte in cui inserisce nel codice penale l'art. 323-ter. Ivi si stabilisce, al comma 1, che *"Non è punibile chi ha commesso taluno dei fatti previsti dagli articoli 318, 319, 319-quater, 320, 321, 322-bis, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, 346-bis, 353, 353-bis e 354 se, prima dell'iscrizione a suo carico della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale e, comunque, entro sei mesi dalla commissione del fatto, lo denuncia volontariamente e fornisce indicazioni utili per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili"*. Al comma 2, poi, si aggiunge che *"La causa di non punibilità non si applica quando vi è prova che la denuncia di cui al primo comma è premeditata rispetto alla commissione del reato denunciato"*.

Qui il dubbio attiene al rispetto del principio di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, perché la “prova” di cui dice il comma 3 sembra molto difficilmente ricostruibile, con la conseguenza che lo scudo dell’impunità potrebbe anche favorire operazioni simulate, volte a colpire soggetti incolpevoli. Non solo: si rischia, così, di reintrodurre dalla finestra la figura dell’agente provocatore, che lo stesso disegno di legge ha inteso cacciare dalla porta (in questo stesso senso si è espresso anche il Presidente ANAC in un recente intervento all’Università di Milano, accessibile online).

**6.-** Perplexità desta anche l’art. 7, a tenor del quale (comma 1) *“È fatto divieto ai partiti o movimenti politici di ricevere [...] prestazioni gratuite o altre forme di sostegno a carattere patrimoniale [...] da parte di persone fisiche [...] che si dichiarino contrari[e] alla pubblicità dei relativi dati”*. Si tratta di formulazione di amplissima portata, che potrebbe dar luogo a equivoci, se non ad abusi, applicativi.

Si deve considerare, infatti, che sovente le persone fisiche iscritte a partiti (o semplici simpatizzanti) erogano prestazioni gratuite (anche patrimonialmente valutabili) proprio in ragione del loro legame ideologico (si pensi al contributo di un esperto per la redazione di una proposta di legge in una materia che coinvolge conoscenze tecniche o scientifiche complesse). Anche attività di questo tipo ricadrebbero nella previsione, ma questo appare di dubbia legittimità, attenendo al libero esercizio della libertà associativa.

**7.-** Ancora, sebbene l’esigenza cui è preordinato (far emergere il legame tra fondazioni politicamente orientate e partiti) sia più che apprezzabile, desta perplexità l’art. 9, anzitutto nella parte in cui sostituisce il comma 4 del d.l. n. 149 del 2013.

Il comma che si intende sostituire dispone che *“Alle fondazioni e alle associazioni la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, nonché alle fondazioni e alle associazioni che erogino somme a titolo di liberalità o contribuiscano al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di parlamentari o consiglieri regionali, in misura superiore al 10 per cento dei propri proventi di esercizio dell’anno precedente, si applicano le prescrizioni di cui al comma 1 del presente articolo, relative alla trasparenza e alla pubblicità degli statuti e dei bilanci”*. Il testo novellato, invece, dispone che *“Ai sensi e per gli effetti del presente articolo, sono equiparate ai partiti e movimenti politici le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici ovvero che abbiano come scopo sociale l’elaborazione di politiche pubbliche, i cui organi direttivi siano composti in tutto o in parte da persone che rivestono la qualità di esponenti di partiti o movimenti politici, quali membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che siano o siano state, nei dieci anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto, nei dieci anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale ovvero incarichi istituzionali per esservi state elette o nominate in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici, nonché le fondazioni e le associazioni che*

*eroghino somme a titolo di liberalità o contribuiscano in misura pari o superiore a euro 5.000 l'anno al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di persone che rivestono la qualità esponenti di partiti o movimenti politici, quali membri di organi di partiti o movimenti politici o persone che ricoprono incarichi istituzionali per esservi state elette o nominate in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici, nonché di candidati a cariche istituzionali elettive”.*

Qui si segnalano vari profili critici:

- a) poiché si considerano rilevanti anche i *“movimenti politici [...] che abbiano come scopo sociale l’elaborazione di politiche pubbliche”*, si finisce per ricomprendere nella previsione normativa qualunque associazione comunque proiettata sul sociale (si pensi a quelle ambientaliste), il che è irragionevole e compromette la libertà di associazione;
- b) poiché rileva la composizione anche *“in parte”* derivante da *“deliberazioni di partiti”* o semplicemente dei *“movimenti politici”* di cui si è detto, basta anche la presenza di un solo soggetto *“sospetto”* a far scattare la previsione di legge, il che pare irragionevole;
- c) poiché, infine, si ricomprendono fra tali soggetti *“sospetti”* gli eletti in competizioni politiche, compresi anche i semplici eletti nei consigli comunali, si finisce per coinvolgere un numero enorme di cittadini, oltretutto senza considerare che sovente gli eletti locali sono espressione di liste civiche, lontane dai partiti. La previsione appare, pertanto, in contrasto sia con il principio di ragionevolezza, sia con l’art. 48 Cost., che vede con favore la partecipazione politica anche nella forma dell’esercizio del diritto di elettorato passivo (che qui verrebbe indirettamente penalizzato, rendendo gli eletti, come detto, *“sospetti”*).

**8.-** Infine, l’art. 9 desta perplessità al comma 2, laddove stabilisce che *“Un partito o movimento politico può essere collegato ad una sola fondazione o ad una associazione o ad un comitato di cui al comma 4 dell’articolo 5 del decreto-legge n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, come sostituito dal comma 1 del presente articolo”*. Trattasi di previsione a mio avviso palesemente violativa della libertà di associazione, la quale non può essere numericamente *“contingentata”*. Si badi: apparentemente la limitazione riguarda i partiti, ma nella sostanza colpisce i soggetti (costituiti in forma associativa) con i quali essi intendono collegarsi e che, invece, non possono usufruire di tale collegamento, anche qualora fosse pienamente corrispondente alla loro caratterizzazione ideale.