

**DISEGNO DI LEGGE A.C. 1189 – *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione*** – Trascrizione dell'audizione svolta il 15 ottobre 2018 dal Presidente dell'ANM Francesco Minisci davanti alle Commissioni Giustizia e Affari Costituzionali della Camera dei Deputati

\*\*\*\*\*

Ancora una volta l'Anm con grande piacere è chiamata a offrire il proprio contributo tecnico alle proposte di riforma. In questo caso sappiamo tutti e siamo tutti d'accordo che la corruzione sia uno dei mali maggiori del nostro Paese perché poi in qualche modo va ad alterare il sistema dell'economia pubblica e abbassa la qualità delle opere che vengono realizzate o dei servizi che vengono prestati. È evidente che se una parte non irrilevante delle somme destinate per un'opera finisce nelle tasche di dipendenti pubblici corrotti, il prodotto risulta necessariamente più scadente. Per questo motivo occorre trovare tutte quelle misure necessarie per rendere più efficaci le indagini e soprattutto celere l'accertamento dei fatti. Su questo profilo focalizzerò la mia attenzione alla fine del mio intervento.

Mi concentrerò su alcune delle misure, su alcune delle norme, quelle un po' più problematiche, quelle che hanno visto il dibattito pubblico un po' più acceso, se vogliamo. Partiamo da questa incapacità perpetua a contrattare con la pubblica amministrazione, il Daspo a vita per i corruttori. Diciamo subito che si tratta di un termine mediatico che non ci convince: non chiamiamolo più Daspo, perché il Daspo è una misura amministrativa che riguarda altra materia, altro tema, che interviene nell'immediatezza dei fatti, nell'arco di poche ore, e che ha struttura, finalità, caratteristiche, connotazioni, natura giuridica completamente diverse. Quindi non facciamo tutti quanti un buon servizio se continuiamo a chiamarlo Daspo, perché, tra l'altro, il Daspo vero interviene nell'immediatezza, mentre questa misura interviene dopo moltissimi anni. E su questo ritorneremo.

È sicuramente una misura che costituisce un deterrente significativo: su questo possiamo essere tutti d'accordo, soprattutto nei confronti di quel privato cittadino che ha rapporti con la pubblica amministrazione in modo professionale e continuativo, di natura sia commerciale che imprenditoriale, quindi un rapporto strutturale con la pubblica amministrazione, non un rapporto occasionale.

L'impossibilità di poter continuare ad avere rapporti con la pubblica amministrazione può avere due conseguenze sul sistema: evitare che un soggetto incline alla corruzione prosegua con queste condotte e una finalità di deterrenza rispetto alla commissione dei reati, viste proprio le gravi conseguenze che una condanna per reati corruttivi comporta. Insieme a voi vorrei fare una ulteriore riflessione, offrire un ulteriore spunto di riflessione.

Occorrerebbe, a mio parere, prevedere una misura premiale sotto il profilo di questa pena accessoria per chi, fuori dai casi di non punibilità previsti da questo stesso ddl, in ogni caso collabora con la giustizia. Non necessariamente infatti collabora con la giustizia un soggetto che ha commesso un reato, lo fa entro sei mesi o lo fa prima che l'autorità giudiziaria iscriva sul registro di cui l'art. 335 la notizia di reato. È probabile che nel corso delle indagini, quando gli arriva l'avviso di proroga delle indagini preliminari, quando gli viene applicata una misura cautelare, quando arriva l'avviso di chiusura delle indagini preliminari, insomma durante il dibattimento, un soggetto inizi a collaborare con la giustizia. E qua siamo fuori evidentemente da quella causa di non punibilità, siamo nel 323 bis.

Quindi è evidente che fuori da quei casi di non punibilità nessuno offrirà più il proprio contributo di conoscenza di un contesto corruttivo che poi può essere spesso anche articolato visto che la conseguenza in caso di condanna è la pena accessoria della incapacità di contattare la propria amministrazione a vita. Quindi il Daspo, questa pena accessoria dovrebbe essere esclusa per chi collabora attivamente con la giustizia fuori da quei casi di non punibilità pur essendo condannato per un reato contro la pubblica amministrazione. Quindi, se io vengo condannato per un fatto di corruzione ma collaboro, accanto alla condanna deve essere prevista l'esclusione della pena accessoria, perché altrimenti non sono indotto a collaborare con la giustizia.

Vediamo ora il discorso di questa pena accessoria perpetua con riferimento al simbolo, che può rischiare di rimanere lettera morta, cioè può rischiare sostanzialmente una inapplicabilità, meglio una inefficacia, perché occorre individuare degli strumenti in base ai quali questa pena accessoria si estenda alla persona giuridica. So che qua troverò il disaccordo da parte di molti, però dobbiamo fare i conti con la realtà. Conoscete più o meno qual è il mio approccio rispetto alle riforme, perché sono intervenuto più volte pubblicamente: noi non dobbiamo fare le riforme solo per dire che le abbiamo fatte. Noi dobbiamo fare le riforme perché siano efficaci, perché altrimenti hanno le gambe corte: diciamo che le abbiamo fatte ma poi esse non trovano un riscontro significativo ed efficace nella realtà.

Allora occorre trovare meccanismi attraverso i quali questa incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione non si fermi al singolo soggetto che risponde di quel fatto corruttivo, di quella fattispecie di corruzione. Molto spesso infatti quel soggetto (chiamiamolo emissario e pensiamo alle grandi imprese) è solo una *longa manus*, è solo un soggetto che prende questa mazzetta e va a portarla, risponde lui, perché è preso in fragranza, si autoaccusa, confessa il fatto, ma questa pena accessoria si applicherà solo a lui e tutto il contorno, tutto il contesto nel quale quel fatto è maturato rimarrà esente da questa pena accessoria. Ma quanti emissari avremo in un contesto imprenditoriale articolato incline alla corruzione? Ne possiamo avere quanti ne vogliamo e quella impresa continuerà a contrattare con la pubblica amministrazione. Quindi abbiamo una misura, che abbiamo annunciato come importante, che però ci risulterà sostanzialmente inefficace.

Questa pena accessoria rischia poi di arrivare tardi perché oggi commetto il reato però potrò continuare a contrattare con la pubblica amministrazione per molti anni perché la pena accessoria arriva a sentenza passata in giudicato, e con il problema maggiore che noi abbiamo nel nostro sistema penale che sono le lungaggini del processo, noi continueremo a permettere a questo soggetto che ha anche confessato la corruzione a contrattare con la pubblica amministrazione.

Allora occorrerebbe prevedere una misura cautelare analoga alla pena accessoria: accanto alla incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione un divieto di contrattare con la pubblica amministrazione già nel momento in cui si accerta il reato, come in tutte le misure cautelari.

Mi direte che è misura troppo aggressiva, troppo pregnante, troppo incisiva? Guardate che già ce l'abbiamo una misura analoga. Nel decreto 231 del 2001 in materia di persone giuridiche noi abbiamo il combinato disposto degli articoli 9 e 45, tra le misure cautelari applicabili alla persona giuridica: in quel caso abbiamo il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione per fatto illecito conseguente a condotte di un soggetto che fa parte di quella persona giuridica.

Quindi non stiamo incidendo sui principi, perché una misura cautelare analoga, addirittura per le persone giuridiche noi già ce l'abbiamo. Non lo diciamo perché abbiamo idee oltranziste, lo diciamo perché pensiamo alla efficacia altrimenti la nostra pena accessoria arriverà tra dieci anni, a sentenza passata in giudicato: quante corruzioni fino ad allora avrà commesso quel soggetto prima che gli si applichi l'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione?

Andiamo ora alla causa di non punibilità, all'articolo 323 ter del codice penale che riguarda la corruzione, il traffico di influenze: non è punibile se prima dell'iscrizione della notizia di reato entro sei mesi lo denuncia volontariamente con tutte quelle caratteristiche che il nuovo 323 ter prevede: messa a disposizione della utilità percepita ecc., tutte le indicazioni utili per assicurare la prova del reato e per individuare gli atti responsabili. È esclusa (ma questo è stato introdotto successivamente) la causa di non punibilità se la denuncia è premeditata rispetto alla commissione del reato. Come dire: io commetto il reato, già so che lo sto commettendo per poi denunciarti.

Sia chiaro come base di partenza che ogni misura idonea a fare emergere fatti di corruzione è positiva e certamente una causa di non punibilità per corrotto e corruttore che va in questa direzione, cioè fa scoprire il reato e assicura alla giustizia i responsabili in tempi rapidi può essere positiva.

Naturalmente però (e questo riguarda tutti gli interventi come quello sulla legittima difesa) non possiamo prescindere da una rigorosa valutazione caso per caso da parte del pubblico ministero prima e del giudice dopo, in ordine alle circostanze che riferisce quel soggetto. Se noi pensiamo che un soggetto va in Procura, viene da me pm e mi racconta il fatto corruttivo, di aver dato una mazzetta o un pubblico amministratore di averla ricevuta, non funziona con un "arrivederci e grazie", non può funzionare così perché creiamo delle sacche di impunità. Si denuncia il fatto, ti iscrivo sul registro delle notizie di reato, faccio tutte le indagini del caso, verifico se è stato detto tutto con riferimento a tutti i soggetti che hanno partecipato all'accordo corruttivo con tutti gli strumenti che io pubblico ministero ho a disposizione, ovvero perquisizioni, sequestri, intercettazioni, approfondimenti di natura documentale, accertamenti bancari, tutto quello che il codice di procedura penale prevede.

Causa di non punibilità non significa automatismo di esenzione da accertamento e questo vale per tutti gli strumenti che noi intendiamo adottare. Questa valutazione va fatta dal pubblico ministero prima e certamente dal giudice poi perché se mi oriento per l'archiviazione vado dal giudice per le indagini preliminari, mentre se mi oriento per l'esercizio dell'azione penale vado dal giudice per l'udienza preliminare perché se quello che mi hai detto non mi convince, io posso chiedere la misura cautelare, al di là dell'esercizio

dell'azione penale. Quindi, che non sia uno strumento di esenzione dalla responsabilità dire poco o dire qualcosa per non andare sotto processo. Tutto quello che c'è da fare il pubblico ministero deve farlo.

Andiamo all'articolo 649 bis che viene introdotto. Mi fa piacere che questo ddl preveda nuovamente la procedibilità d'ufficio per alcune ipotesi di appropriazione indebita. Io vorrei fare insieme a voi una riflessione sull'appropriazione indebita perché questa probabilmente è l'occasione per farla. Il reato di appropriazione indebita è un reato (la collega Bartolozzi lo sa bene) tanto grave quanto sottovalutato. Vi faccio un esempio.

Pensiamo ai direttori di banca i quali possono prelevare dai conti correnti dei loro clienti centinaia di migliaia di euro, mandarli a un loro correo alle isole Cayman e tutto finisce come è iniziato. Pensiamo agli amministratori di condominio, soggetti che in qualche modo dilapidano il patrimonio di interi condomini. Eppure sia per gli uni che per gli altri, in caso di appropriazione indebita, si riesce a fare ben poco o niente perché la pena è quella della reclusione fino a tre anni e la multa fino a 1032 euro. Non possiamo applicare la misura cautelare di reclusione in carcere, non possiamo fare intercettazioni, perché il 266 me lo impedisce per quei limiti di pena quindi non saprò mai chi sono i correi, con chi ha avuto rapporti, dove sono finiti questi soldi e soprattutto il reato si prescrive in sei anni, sette anni e mezzo dopo l'interruzione.

Attenzione: non è previsto il sequestro per equivalente finalizzato alla confisca, una misura straordinaria nel nostro sistema che è prevista per alcune ipotesi di reato (reati contro la pubblica amministrazione e alcuni reati di truffa). E infatti è previsto dall'articolo 322 ter e dal 640 quater. Allora andrebbe estesa la misura del sequestro per equivalente anche alle ipotesi di appropriazione indebita, questa ipotesi di appropriazione indebita perché molto probabilmente quel direttore di banca che ha sottratto quelle somme significative, di quelle somme noi non avremo più traccia, quei soldi li avremo persi definitivamente. Se ha sottratto un milione di euro, gli sequestriamo beni per un milione di euro. Basterebbe modificare di pochissimo il 640 quater aggiungendo le parole "646 del presente codice".

Vi faccio poi un esempio paradossale che per la prima volta circa 10 anni fa ho fatto in un mio saggio sulle disfunzioni del sistema giudiziario. Se noi pensiamo che un padre di famiglia per dare da mangiare ai propri figli per strada con un cucchiaino in mano mi minaccia dicendo "Dami un euro altrimenti ti colpisco con questo cucchiaino" risponde di rapina aggravata perché il cucchiaino nelle circostanze in cui viene usato è considerato arma. La pena prevista per la rapina aggravata è fino a 20 anni. La pena per appropriazione indebita, quella del direttore di banca è fino a 3 anni. Se poi quel padre di famiglia ha rubato anni prima un pezzo di parmigiano in un supermercato ha una recidiva specifica con tutte le conseguenze che questo comporta in termini di misura cautelare e di pena.

Riflettiamo su questo, adeguiamo il codice penale ai tempi. Intervenire sul 646 sotto questo profilo significa adeguare il codice penale ai tempi.

Andiamo all'agente sotto copertura, figura che già è prevista nel nostro sistema per un insieme di reati: droga, riciclaggio, ritorsione, sequestro di persona, armi, ecc.

Introduce questa specifica scriminante, è una norma già prevista in precedenza, poi rivista nel 2006 nell'art. 9 comma 1. In questo art. 9 vengono introdotte alcune frasi inerenti i reati contro la pubblica amministrazione. Per fortuna, è stata accantonato l'oggetto delle nostre perplessità, cioè quella figura di uno Stato che induce al reato, uno Stato che induce al reato non ci convince, lo abbiamo detto sempre, cioè quella dell'agente provocatore.

Viene limitata l'introduzione solo dell'agente sotto copertura. Da una prima analisi non sembrano emergere profili che portano all'ufficiale di polizia giudiziaria sotto copertura. Io non manderei un imprenditore sotto copertura a inserirsi in un contesto corruttivo o un privato come nel caso della droga. Nel caso della droga l'agente sotto copertura lo usiamo con grande parsimonia perché sono strumenti molto scivolosi, nei quali il limite tra lecito e illecito è molto labile. Anche in quella materia in cui un reato è stato già commesso, in cui vi è una maggiore facilità di penetrazione, lo usiamo con grande parsimonia.

Da una prima analisi non emergono profili di ufficiali giudiziari sotto copertura a sollecitare il reato, a provocarlo, a creare le condizioni inducendo il pubblico dipendente a commetterlo, ma solo a inserirsi in un fatto già commesso o del quale si sono già create le condizioni. Però, attenzione: è un istituto molto, molto delicato, facilmente utilizzabile in maniera distorta.

Occorrerà verificare l'impatto concreto sulle indagini perché noi non dobbiamo dimenticare che non si tratta di trasferire una tonnellata di droga dalla Colombia all'Italia per cui non c'è necessità di alcuna specializzazione, ma ci si inserisce in una materia altamente specialistica. In particolare mi riferisco a quella sugli appalti, a tutta la normativa che li riguarda, alle connotazioni societarie, bisogna capire di bilanci, bisogna essere in regola con tutta la normativa previdenziale, bisogna capire di capitolato, di progetti, bisogna capire di tanto. E allora se ci si inserisce in quel contesto senza questi presupposti, senza essere un esperto del settore (accantoniamo il privato per tutti i rischi che questo può comportare) noi non possiamo prescindere dal fatto di attrezzare tecnicamente in maniera accurata i nostri ufficiali di polizia giudiziaria per quella materia. Dobbiamo quindi prevedere quelle che saranno le ricadute, creare ora le condizioni di quelle che saranno le ricadute nello specifico, nella applicazione concreta di questa norma perché per essere credibile all'interno del contesto corruttivo bisogna conoscere quella materia.

Vorrei fare alcune ulteriori considerazioni perché questo è il momento se vogliamo incidere significativamente. Io penso all'accelerazione dei processi. Noi possiamo introdurre tutti i meccanismi che vogliamo (la pena accessoria perpetua non incide sull'accelerazione, siamo tutti d'accordo), possiamo prevedere qualsiasi strumento ma se lasciamo il processo penale così come è, sta diventando quasi inutile.

Vi voglio fare un esempio che con voi non ho mai fatto. Presso la Corte di appello di Roma, che è la Corte di appello più grande di Europa, pendono attualmente oltre 55mila procedimenti penali, quindi in fase di appello, in attesa di essere trattati. Non perché non vogliono trattarli, ma perché non ce la fanno, perché sono inidonee le risorse. Mi riferisco in particolare alla pianta organica dei magistrati, che potrebbero essere presi ad esempio da altre Corti di appello che ne hanno meno bisogno, non c'è il personale amministrativo, come abbiamo detto mille volte, ma perché si arriva tardi, in maniera massiccia in appello. Il risultato è che oltre il 40 per cento dei processi che vengono svolti in appello finisce con la prescrizione.

Significa che gran parte del mio lavoro, di quello dei miei colleghi giudici in primo grado, dei cancellieri, dei marescialli dei carabinieri, della Guardia di finanza, dei miei colleghi in appello e di tutti gli avvocati è stato inutile. Non ho un altro modo per definire questa situazione.

Allora noi dobbiamo incidere sulle lungaggini processuali perché altrimenti il dibattito è diventato piuttosto superato, inutile.

E allora, vogliamo parlare un po' della accelerazione dei processi anche con riferimento alla corruzione? Uno dei maggiori problemi nel nostro sistema è quello della rinnovazione dei dibattimenti, degli atti. Se in un tribunale che si sta occupando di corruzione un giudice va in pensione o viene trasferito per i più vari motivi, si inizia tutto da capo. È frustrante dover dire ai testimoni a distanza di anni, due, tre o quattro volte che devono ripetere le stesse cose. Quantomeno, da uomo dello Stato, da uomo delle istituzioni è imbarazzante. Non abbiamo giustificazioni perché io in quel momento rappresento lo Stato, tutto lo Stato, non solo la magistratura.

Noi abbiamo però una norma, il 190 bis del codice di procedura penale, e dobbiamo utilizzarla. Per i reati di maggiore allarme sociale, come tutti i reati di mafia, di terrorismo, e alcune ipotesi più gravi di violenza sessuale nei confronti dei minori, di pedopornografia, questo meccanismo della rinnovazione ad libitum noi dobbiamo adottarlo perché essendo reati di particolare allarme sociale, quando cambia un giudice il processo va avanti. La corruzione è un reato di particolare allarme sociale? Siamo tutti d'accordo visto che siamo qui a parlare del ddl anticorruzione. Non voglio estendere a dismisura l'applicabilità del 190 bis, ma almeno alcune ipotesi di reato più gravi vogliamo inserirle nel 190 bis in modo da andare avanti senza ritornare daccapo e senza rischiare quindi quel lavoro inutile di cui vi parlavo prima?

Ci sono altri temi per accelerare i processi, ne state parlando, c'è il dibattito politico sulla interruzione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado. C'è un altro tema del quale dobbiamo iniziare a parlare in maniera serena, tutti assieme: il divieto di *reformatio in peius* in appello. Vogliamo iniziare a parlarne serenamente, senza posizioni preconcepite, senza posizioni aprioristiche. Guardate, se un soggetto ruba una mela, viene ripreso dalla videosorveglianza e il maresciallo dei carabinieri lo arresta, lui alla udienza di convalida confessa. A questo punto viene condannato in primo grado, fa appello e va a finire in quel magazzino della Corte di appello e quel reato si prescrive. È o non è una distorsione? Cominciamo allora a parlare della rimozione, della rimodulazione della *reformatio in peius* in appello.

Quindi tutti interventi finalizzati ad accelerare perché noi siamo efficaci sulla corruzione se facciamo presto, ma non solo con la clausola di non punibilità che incide significativamente su un principio costituzionale che è l'obbligatorietà dell'azione penale. Il pubblico ministero gli accertamenti deve farli sia in questi casi che sulla legittima difesa.

Questa è una riforma che certamente migliora le cose, ma può essere significativamente migliorata. Io ho detto solo alcune delle cose. Dobbiamo prevedere norme per velocizzare i processi, che è il vero male del sistema penale, interventi che evitino nell'immediatezza la reiterazione del reato. Poi è un ddl che non riguarda tutti i soggetti che fanno parte del contesto corruttivo perché questa pena accessoria si limita all'esecutore materiale, all'emissario, non si estende alla compagine sociale alla quale il primo fa riferimento per cui la società potrà continuare a corrompere indisturbata, basta cambiare emissario. Noi confidiamo quindi in una integrazione del provvedimento che lo renda maggiormente efficace per la lotta alla corruzione che è certamente una nostra priorità.