

IL DIBATTITO

**Gian Domenico Caiazza**  
Presidente dell'Unione delle camere penali italiane

# Spazzacorrotti: un Dna segnato dal giustizialismo

**IL TEMA DELLA SETTIMANA**

Una maggioranza parlamentare e di governo che chiama "Spazzacorrotti" una legge (la legge 3/2019) in tema di reati contro la Pa, per Gian Domenico Caiazza, Presidente dell'Unione camere penali italiane, dà l'idea di come il legislatore intenda affrontare il tema del diritto penale. A completare il quadro ci pensano le misure introdotte: l'aumento delle sanzioni accessorie; l'ostatività verso ogni forma di pena alternativa o di permessi premio; l'agente infiltrato; l'abolizione della prescrizione dopo il primo grado. L'Ucpi ha combattuto con forza contro il provvedimento ottenendo per ora il posticipo di un anno della sua entrata in vigore, ma si augura che l'attività di contrasto continui.

**LA VERSIONE DIGITALE**

In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo [www.guidaaldirittoigital.ilssole24ore.com](http://www.guidaaldirittoigital.ilssole24ore.com)

**L**a semantica - più che mai negli atti politici - è sempre rivelatrice. Una maggioranza parlamentare e di governo che ha icasticamente inteso denominare "Spazzacorrotti" un disegno di legge in tema di reati contro la pubblica amministrazione, progetto che poi è diventato legge 3/2019, non poteva esprimere con più chiarezza la propria idea del diritto penale. Una idea cioè schiettamente etica, neo-retributiva, che concepisce la incriminazione non come mera prescrizione di regole di comportamento sociale cui doverosamente conformarsi, ma come individuazione di uno *standard* morale la cui violazione esige, anche emotivamente, una compensazione prossima alla vendetta da parte della comunità sociale offesa e dunque alla umiliazione del reo piuttosto che al progetto della sua emenda.

La pena come marchio di infamia gronda copiosamente dal testo normativo appena varato dal nostro Parlamento. Basti pensare alla valorizzazione ipertrofica delle pene accessorie, potenziate nel loro catalogo e - soprattutto - nella loro ultrattività rispetto alla pena principale e finanche alla riabilitazione.

Basta una pena superiore a due anni per la gran parte dei reati contro la Pa (sono esclusi solo l'abuso d'ufficio e il peculato d'uso) per rendere perpetua la interdizione dai pubblici uffici e la inabilitazione a contrattare con la pubblica amministrazione, salve le ipotesi del fatto di lieve entità e del ravvedimento operoso contemplate dall'articolo 323-bis del Cp. E anche se la pena è contenuta nei due anni ed è condizionalmente sospesa, il Giudice può disporre, anche in caso di patteggiamento della pena, che le pene accessorie temporanee mantengano la propria esecutività.

Con la stessa logica, si è disposto che nemmeno l'esito positivo della messa alla prova possa estendere i propri effetti estintivi sulla pena accessoria, mentre in caso di riabilitazione occorrerà il decorso di ulteriori sette anni perché la pena accessoria perpetua possa finalmente estinguersi. Siamo dunque alla *damnatio memoriae*, alla pena tendenzialmente perpetua, al marchio di infamia pressoché indelebile impresso sulla pelle del reo; al disinteresse dichiarato e rivendicato per le possibilità di recupero sociale del condannato.

E infatti, a completare nel modo più esplicito questa idea della riduzione a spazzatura sociale di chiunque compia un delitto contro la pubblica amministrazione, ecco la iperbolica inclusione dell'intero catalogo dei reati di cui all'articolo 32-quater del Cp in quello di cui

all'articolo 4-bis, comma primo, dell'Ordinamento penitenziario. Vale a dire: ostatività verso ogni forma di pena alternativa (esclusa la liberazione anticipata) o di permessi premio, e immediata esecuzione in carcere della pena. Il concussore o il peculatore trattati dunque, dal punto di vista penitenziario, alla pari di un capo mafia, anzi peggio considerata la sostanziale inesigibilità (nella gran parte delle ipotesi concrete) di una condotta collaborativa o di ravvedimento operoso nei confronti dei secondi rispetto al primo.

Per sovrappiù, la furia giacobina dei neo-riformatori ha fatto sì - non è chiaro se per scelta o per disattenzione tecnica - che, diversamente dalle precedenti implementazioni del catalogo dei reati ostativi di cui all'articolo 4-bis dell'Ordinamento penitenziario qui non sia stata prevista una norma transitoria che ne sancisse la irretroattività, vista la natura meramente processuale di quella norma secondo la tetragona giurisprudenza della Suprema corte. Con la aberrante conseguenza che l'imputato che abbia rinunciato (patteggiamento) o affievolito (rito abbreviato) il proprio diritto di difesa, o anche solo abbia ritenuto di non avere motivo di attivare condotte di ravvedimento operoso in corso di dibattimento, contando su un quadro normativo favorevole alla possibile esecuzione della pena in forma alternativa al carcere, si trovi - nella imminenza della definitività del giudizio di responsabilità - di fronte a una modificazione unilaterale da parte dello Stato delle regole pattizie stipulate con i suoi cittadini al momento del fatto.

Perfettamente in linea con la ispirazione giustizialista dell'intero impianto della legge 3/2019 è la estensione ai reati contro la Pa dello strumento investigativo dell'agente infiltrato di cui all'articolo 9 della legge 146/2006 (ma anche dell'agente provocatore, sotto le mentite spoglie di quella surreale immunità garantita al correo che si pente dopo quattro mesi dal fatto, e prima della sua iscrizione nel registro degli indagati). Si tratta, come è a tutti noto, di uno strumento nato per consentire all'investigatore di penetrare all'interno di strutture criminali di natura associativa (criminalità organizzata, terrorismo, traffico internazionale di stupefacenti etc), al fine di acquisire dati di conoscenze altrimenti difficilmente acquisibili. Arduo comprenderne la concreta applicazione alle indagini relative a reati contro la Pa, che, per loro natura e salvo eccezioni, si esauriscono in condotte puntuali, circoscritte nel tempo e in prevalenza marcatamente individualistiche.

Si tratta di una innovazione figlia piuttosto di esigenze di comunicazione politica simbolica, che ha alimentato una idea della stessa pubblica amministrazione come una sorta di indistinta associazione per delinquere nei cui gangli occorre dunque infiltrare agenti sotto copertura. Una idea quasi infantile, vicina alla "pancia" della pubblica opinione ma lontana dalla realtà della gran parte di quei fenomeni criminali. Una recente ricerca dell'Istituto Eurispes ha peraltro efficacemente dimostrato come il fenomeno corruttivo, certamente diffuso nel nostro Paese, è tuttavia incommensurabilmente moltiplicato nella percezione sociale da una ossessiva campagna politica che riduce a corruzione ogni atto di pubblica amministrazione del proprio avversario (o "nemico", sarebbe meglio dire).

---

**Concussore o peculatore  
trattati  
dal punto di vista  
penitenziario  
come dei capi mafia**

---

**NOI E GLI ALTRI**

*A confronto i sistemi normativi per prevenire la corruzione*

	ITALIA		FRANCIA		SPAGNA		REGNO UNITO		STATI UNITI	
<b>AUTORITÀ CENTRALE ANTICORRUZIONE</b>	↓ <b>Anac</b> Legge 190 - 6/11/2012		↓ <b>Agence Française Anticorruption (Afa)</b> Legge 9/12/2016		↓ <b>Fiscalia contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada</b> 1995 (Non esattamente equiparabile a Anac o Afa)		↓ <b>Serious Fraud Office (Sfo)</b> 1987		↓ <b>Department of Justice (Doj)</b> e altri, es.: Foreign corrupt Practices Unit (Fpa) 1977	
<b>PIANI (PLURI) ANNUALI ANTICORRUZIONE</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
	Legge 190/2012						Ma esistono guidelines del Sfo			
<b>ESISTENZA NEGLI ENTI DI RESPONSABILE PREVENZIONE</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
	Legge 190/2012				Non previsto dalla legge, ma dal 2015 sempre più enti pubblici inseriscono "compliance officers"					
<b>NORME SUL COMPUTO DI INTERESSI</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
	Dlgs 39/2013 (incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi della Pa)		Legge 13/7/1983, riformata con legge 9/12/2006		Circa dal 1984		The Civil Service Code (aggiornato nel 2015)			
<b>RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E PENALE DELLA SOCIETÀ</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
	Dlgs 231/2001				Ley Organica 5/2010					

Ed è sempre la legislazione penale simbolica che ha ispirato la inopinata introduzione in questa legge della norma che abolisce la prescrizione dopo la pronunzia della sentenza di primo grado.

Su di essa si è già detto tutto e con la massima autorevolezza, se solo si consideri la formidabile sottoscrizione dell'appello dei penalisti italiani al Capo dello Stato da parte di oltre 150 docenti di diritto penale, processuale, costituzionale di tutte le Università italiane, perché il Presidente valutasse i plurimi profili di incostituzionalità di quella norma.

Qui mi preme evidenziarne la eclatante strumentalità demagogica e populista, visto che essa interviene, con pretese salvifiche, sulla prescrizione dei reati dopo la pronunzia della sentenza di primo grado,

	ITALIA	FRANCIA	SPAGNA	REGNO UNITO	STATI UNITI
<b>NORMATIVA SUL WHISTLEBLOWING NEL SETTORE PRIVATO</b>	SI NO Legge 179 - 30/11/2017	SI NO Legge 9/12/2016	SI NO	SI NO Public Interest Disclosure Act 1988	SI NO Whistleblower Protection Act 1989 (1)
<b>AUTODENUNCIA E BENEFICI CONNESSI (PER LE IMPRESE)</b>	SI NO Ma la collaborazione può costituire circostanze attenuanti (prassi applicativa del Dlgs 231/2001)	SI NO Legge Sapin II 9/12/2016	SI NO Linee guida del 2015 (2)	SI NO	SI NO Disclosure obligation in settori specifici (3)
<b>AUTODENUNCIA E BENEFICI CONNESSI (PER LE PERSONE FISICHE)</b>	SI NO Previsto dal Ddl anticorruzione	SI NO	SI NO	SI NO	SI NO
<b>DPA (DEFERRED PROSECUTION AGREEMENT) (4)</b>	SI NO	SI NO Legge Sapin II del 2016 in vigore da metà 2017	SI NO	SI NO Crime and Courts Act 2013	SI NO Diffusi dall'inizio degli anni '90 sono circa 30 l'anno dal 2007

**(1)** Esteso al settore privato nel 2014; **(2)** Le linee guida prevedono che la pubblica accusa non persegua le imprese che si autodenunciano; **(3)** Ad esempio, la legge anticorruzione impone alle istituzioni finanziarie di segnalare episodi di anticorruzione, certi o presunti. L'autodenuncia può contribuire a garantire sanzioni ridotte attraverso il co-operation credit. La prassi è incentivata dal ministero della Giustizia. Uso molto frequente del Dpa; **(4)** Dpa: accordo tra impresa e pubblica accusa che consente di sospendere l'avvio del procedimento penale a fronte di impegni a collaborare e del pagamento di una sanzione pecuniaria

**Fonte:** *Il Sole 24 Ore*

quando secondo i dati ufficiali del ministero di Giustizia si sono a quel momento prescritti già il 78% del totale dei reati che annualmente si estinguono per tale ragione!

Il posticipo di un anno della sua entrata in vigore è stato il minimo tributo che la maggioranza parlamentare ha dovuto pagare a quella straordinaria risposta della comunità dei giuristi che l'Unione delle camere penali ha saputo organizzare nel Paese; ma tanto è sufficiente per rafforzare ancor di più le ragioni di una attività di contrasto - politica e culturale - che deve continuare, in nome di una idea liberale della giustizia penale oggi più che mai indispensabile per le sorti della nostra democrazia. ●