

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (Giustizia)

#### S O M M A R I O

#### SEDE REFERENTE:

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici. C. 1189 Governo e C. 725 Colletti ( <i>Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 765</i> ). . . . .	4
ALLEGATO ( <i>Documentazione consegnata dal rappresentante del Governo</i> ) . . . . .	16

#### SEDE REFERENTE

Martedì 13 novembre 2018. — Presidenza della presidente della I Commissione Giuseppe BRESCIA. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Vittorio Ferraresi.

#### La seduta comincia alle 11.05.

**Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici.**

**C. 1189 Governo e C. 725 Colletti.**

(*Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 765*).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta dell'8 novembre 2018.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte che l'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del disegno di legge C. 1189 recante Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici.

Avverte che, a seguito dell'ampliamento dell'ambito dell'intervento normativo alla materia della prescrizione, deliberato nella seduta dell'8 novembre scorso, la proposta di legge Andrea Colletti C. 765, recante modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati, è stata riassegnata alle Commissioni riunite I e II ed è stata abbinata al disegno di legge C. 1189.

Avverte inoltre che l'emendamento Lucaselli 1. 3 è stato erroneamente riferito all'articolo 1 mentre deve intendersi riferito all'articolo 6. Sarà pertanto rinumerato con il numero 6. 6 e ricollocato dopo l'emendamento Costa 6. 3. Avverte altresì che l'emendamento Alaimo 7. 8 è stato ritirato dai presentatori.

Enrico COSTA (FI), intervenendo sull'ordine dei lavori, ritiene che, prima di procedere all'esame delle proposte emendative presentate sia opportuno che le Presidenze svolgano il vaglio di ammissibilità su tutti gli emendamenti. Rammenta, infatti, che sia le Presidenze, sia il Presidente della Camera dei deputati, nella lettera trasmessa alle Commissioni riunite il 7 novembre scorso, hanno ritenuto che il tema della prescrizione sia attinente a quello oggetto del disegno di

legge in discussione e che nella seduta dell'8 novembre scorso, si è deliberato l'allargamento del perimetro dell'intervento legislativo del provvedimento. In proposito, ritiene che tale allargamento si riverberi necessariamente sulla valutazione che i parlamentari devono effettuare su ciascun emendamento e sul complesso del provvedimento. Osserva, quindi, a titolo di esempio, che nel provvedimento viene proposta, alla lettera *i*) del comma 1 dell'articolo 1, l'innalzamento delle pene previste per il reato di corruzione di cui all'articolo 318 del codice penale. Nel rammentare che la prescrizione si calcola sulla base della pena massima prevista per il reato, ritiene sia necessario conoscere la posizione della maggioranza sul tema della prescrizione prima di valutare proposte emendative che innalzino o diminuiscano tale pena. Chiede, pertanto, che i relatori esprimano intanto il parere sulle proposte emendative riferite agli articoli da 7 a 10 e che, prima di procedere alla votazione degli emendamenti, le Presidenze si pronuncino in ordine all'ammissibilità su tutte le proposte emendative presentate. Ricorda, quindi, di aver chiesto che, alla luce dell'ampliamento del perimetro normativo del provvedimento, le Presidenze rivalutassero anche la declaratoria sull'ammissibilità dell'emendamento a sua firma 2.5, precedentemente dichiarato inammissibile.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, nel precisare che le Presidenze si esprimeranno in ordine alla declaratoria sull'ammissibilità di tutte le proposte emendative che verranno presentate sul tema della prescrizione, nonché in merito alla richiesta del deputato Costa di rivedere la declaratoria di inammissibilità sul suo emendamento 2.5, fa presente che i relatori non hanno ancora terminato l'istruttoria necessaria all'espressione dei pareri sulle proposte emendative riferite agli articoli da 7 a 10. Nel rammentare che la Conferenza dei presidenti di gruppo ha fissato all'unanimità l'avvio dell'esame del provvedimento in Assemblea a partire dalla

giornata di lunedì 19 novembre prossimo, e che pertanto le Presidenze sono tenute a organizzare i lavori in modo da assicurare il rispetto di tale termine, ricorda che nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite, tenutosi l'8 novembre scorso, si è convenuto che le Commissioni riunite avrebbero proceduto all'esame degli emendamenti presentati, a partire da quelli riferiti all'articolo 1, a partire dalla seduta odierna.

Giusi BARTOLOZZI (FI), intervenendo sull'ordine dei lavori, evidenzia il suo ruolo di segretaria all'interno dell'Ufficio di presidenza della Commissione Giustizia e ribadisce la sua assoluta contrarietà a certificare, nel predetto ruolo, le modalità e l'esito della votazione circa proposta di ampliamento del perimetro di intervento legislativo nella seduta dell'8 novembre scorso.

Catello VITIELLO (Misto-MAIE) rammenta di aver avanzato formalmente, ai sensi dell'articolo 79, comma 6, del Regolamento, nel corso della riunione degli Uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite, svoltasi l'8 novembre scorso, una richiesta di dati al Governo.

Francesco Paolo SISTO (FI), intervenendo per un richiamo al Regolamento, considera inaccettabile che le Commissioni riunite si apprestino a votare il provvedimento in titolo « per sezioni ». Nel ritenere che non sia possibile avviare l'esame delle proposte emendative riferite ad una sola parte del provvedimento stesso, insiste affinché le Commissioni non avviino l'esame degli emendamenti prima che le Presidenze abbiano svolto la declaratoria sull'ammissibilità di tutti gli emendamenti presentati.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, fa notare al deputato Sisto di aver risposto in merito a tale richiesta, già formulata dal deputato Costa.

Francesco Paolo SISTO (FI), nel rettificare la propria richiesta, chiede che le Commissioni riunite differiscano l'avvio dell'esame delle proposte emendative riferite al provvedimento, a fronte di un impegno assunto da parte dei parlamentari a recuperare il tempo non utilizzato in queste ore nel prosieguo dell'esame del provvedimento stesso.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, nel ricordare ulteriormente ai colleghi che la Conferenza dei capigruppo ha previsto unanimemente l'avvio dell'esame del provvedimento in Assemblea nella giornata di lunedì 19 novembre prossimo, ribadisce la necessità che le Commissioni riunite procedano già dalla seduta odierna all'esame delle proposte emendative presentate al fine di rispettare tale termine.

Pierantonio ZANETTIN (FI), nel rilevare che non è ancora presente il rappresentante del Governo, chiede che il Ministro della Giustizia venga a riferire alle Commissioni riunite, stigmatizzando come nella seduta dell'8 novembre scorso, mentre le Commissioni lavoravano, i parlamentari abbiano dovuto apprendere da un comunicato postato dal Guardasigilli su *Facebook* che la maggioranza aveva raggiunto un accordo in ordine al tema della prescrizione. Nel prendere, quindi, atto dell'arrivo del Sottosegretario Ferraresi, ritiene comunque che il comportamento del Ministro della Giustizia, del quale rammenta, nella scorsa legislatura, le battaglie per il rispetto del ruolo del Parlamento, costituisca uno « schiaffo » all'istituzione parlamentare.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, assicura che si farà portavoce della richiesta avanzata dal deputato Zanettin.

Enrico COSTA (FI) sollecita i relatori a svolgere la valutazione relativa alle proposte emendative riferite agli articoli da 7 a 10, al fine di consentire alle Commissioni riunite di procedere prima all'esame del capo secondo del provvedimento in titolo. Ritiene, inoltre, che la responsabilità della

lentezza con la quale stanno procedendo i lavori delle Commissioni riunite non debba essere attribuita alle opposizioni, bensì a quelle di maggioranza, che non sono pronte ad esaminare il provvedimento nella sua totalità, in quanto evidentemente non hanno ancora raggiunto un accordo politico sullo stesso.

Carmelo MICELI (PD) si associa, preliminarmente, alle richieste dei colleghi Sisto e Costa. Stigmatizza quindi il metodo utilizzato dalle Presidenze nella conduzione dei lavori. Ritiene infatti che una volta stabilito che il tema della prescrizione è connesso a quello del disegno di legge in oggetto non sia possibile procedere all'esame solo di alcune parti del provvedimento prescindendo dalla declaratoria sull'ammissibilità degli emendamenti riferiti alla prescrizione, il cui termine di presentazione non è ancora scaduto. Ritiene quindi che le Presidenze, nel tentativo di tutelare un delicato equilibrio politico nella maggioranza, stiano forzando la tecnica normativa fino al punto da non consentire ai componenti delle Commissioni di valutare il provvedimento in esame nel suo complesso. Nel precisare quindi che la previsione di proseguire l'esame del provvedimento nel corso del prossimo fine settimana non debba certo costituire una preoccupazione per i parlamentari, sottolinea la necessità che i deputati siano posti nelle condizioni di svolgere una completa valutazione sul disegno di legge in esame.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, sottolinea come la programmazione dei lavori delle Commissioni riunite non sia condizionata al mantenimento di un equilibrio politico, bensì al rispetto di una decisione assunta nell'ambito della Conferenza dei Presidenti di gruppo. Propone quindi di avviare l'esame delle proposte emendative riferite all'articolo 2, accantonando quelle riferite all'articolo 1, ma preso atto della circostanza che non vi è accordo su tale proposta, riconosce la legittimità della posizione di contrarietà al provvedimento assunta dai parlamen-

tari dell'opposizione, invitandoli comunque a non assumere condotte ostruzionistiche.

Giusi BARTOLOZZI (FI), nel contestare le considerazioni del Presidente Brescia, sottolinea che l'andamento dei lavori delle Commissioni riunite è conseguente alla mancanza di accordo all'interno della maggioranza e non certo ad atteggiamenti ostruzionistici delle opposizioni. Ciò premesso, interviene per un richiamo all'articolo 79 del Regolamento, rammentando come il deputato Costa e il deputato Vitiello abbiano avanzato una richiesta di dati al Governo. Sottolinea quindi come tale richiesta non abbia ancora ricevuto una risposta e che, ai sensi del comma 6 del predetto articolo 79, le Commissioni non possano procedere nel prosieguo dell'esame se il Governo non risponde alla richiesta, a meno che le Presidenze non si assumano la responsabilità di dichiarare che l'oggetto della richiesta non sia essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa.

Il Sottosegretario Vittorio FERRARESI fornisce alle Commissioni documentazione in merito ai procedimenti prescritti e all'incidenza percentuale sui definiti per tipo di ufficio (*vedi allegato*).

Carmelo MICELI (PD), nel rammentare come nel corso delle audizioni svoltesi nella giornata di ieri, alcuni dei soggetti auditi hanno sottolineato l'importanza che le Commissioni riunite acquisiscano i dati relativi all'impatto della recente riforma del processo penale, cosiddetta riforma Orlando, sui tempi del processo, chiede se tali dati siano ricompresi tra quelli testé forniti dal rappresentante del Governo.

Il Sottosegretario Vittorio FERRARESI rileva come i dati richiesti dal deputato Miceli non siano al momento disponibili, in quanto la citata riforma Orlando, stante la sua recente entrata in vigore, non ha ancora prodotto effetti.

Enrico COSTA (FI) rammenta di aver chiesto, già dalla seduta del 4 ottobre

scorso, che il Governo, per il tramite della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia, fornisse alcuni elementi in merito al reato di abuso d'ufficio che riteneva necessari per la predisposizione di proposte emendative sul tema. Sollecita pertanto il rappresentante del Governo a fornire tali dati prima che le Commissioni procedano ad esaminare gli emendamenti al provvedimento in titolo.

Pierantonio ZANETTIN (FI) chiede precisazioni in merito ai dati forniti dal Sottosegretario Ferraresi, che non ritiene chiari ed evidenzia di non trovare in essi riscontro di quanto affermato nel corso delle audizioni svoltesi nella giornata di ieri dal presidente emerito della Corte di Cassazione, Giovanni Canzio, che ha precisato come la maggior parte dei procedimenti si prescriva nella fase delle indagini preliminari.

Alfredo BAZOLI (PD), pur ringraziando il rappresentante per i dati forniti, osserva che essi non appaiono organizzati in modo tale da renderli comprensibili. Rileva inoltre che da tali dati emergerebbe in ogni caso la conferma di quanto già prospettato dagli auditi in ordine ad una maggiore incidenza della prescrizione prima della sentenza di primo grado, a testimonianza dell'inutilità di un intervento riformatore volto invece ad interrompere la prescrizione dopo tale sentenza di primo grado. Chiede inoltre al rappresentante di Governo di chiarire quali siano effettivamente i dati relativi agli effetti dispiegati dalla riforma approvata in materia di prescrizione nella precedente legislatura. Al riguardo, ritiene che quella riforma approvata dal precedente Governo, avendo avuto ad oggetto un istituto di diritto penale sostanziale, non può che aver dispiegato effetti successivamente alla sua entrata in vigore, con conseguenze che potranno essere comprese soltanto tra diversi anni. Considera necessario, dunque, che il rappresentante del Governo, qualora non intenda fornire quei dati, dica chiara-

mente di non poterli avere a disposizione. Ciò dimostrerebbe, a suo avviso, che l'Esecutivo non ha piena cognizione degli effetti dispiegati dalla precedente riforma, ammettendosi implicitamente la natura irragionevole dell'intervento normativo che intende portare avanti con il provvedimento in esame.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte che, esauriti gli interventi dei deputati che si sono già iscritti a parlare, si inizierà con l'esame e la votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 1.

Giovanni DONZELLI (FdI) ritiene che i dati forniti dal Governo siano fuorvianti e non chiariscano l'effettiva incidenza della prescrizione, considerato peraltro che, a suo avviso, per i valori in percentuale, si sarebbe dovuto far riferimento al totale di ogni specifico grado o livello giurisdizionale considerato.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, fa notare che ci sarà tempo per approfondire in modo adeguato i dati forniti dal Governo.

Giusi BARTOLOZZI (FI) avanza la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante gli impianti audiovisivo di ripresa a circuito chiuso.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, non esordendo obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Giusi BARTOLOZZI (FI) ritiene che i dati forniti dal Governo siano incomprensibili e, così come elaborati, rappresentino una presa in giro delle Commissioni. Ritenendo, sulla base della sua esperienza professionale, che i dati in possesso del Ministero siano da considerare in difetto, non essendo aggiornati, si sarebbe aspettata piuttosto che il Governo raccogliesse direttamente tali informazioni dai presidenti delle diverse Corti, diversificando tali dati quantomeno per grandi aree geografiche, anche al fine di comprendere eventuali difficoltà organizzative di singoli uffici. Chiede, dunque, che tali dati siano integrati in modo più dettagliato. Fa rife-

rimento, in particolare, ai dati sul Tribunale ordinario, in relazione alla sezione dei gip – gup, chiedendo che tali informazioni siano disaggregate in modo da distinguere le diverse fasi processuali prese a riferimento, chiarendo, ad esempio, se si tratti di prescrizioni intervenute a seguito di una opposizione al decreto penale di condanna o nell'ambito di un rito alternativo o ancora se si tratti di archiviazioni « camuffate », che nascondono in realtà delle prescrizioni.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, ritiene che i dati testé messi a disposizione dal Governo siano adeguati a fornire utili elementi di conoscenza.

Carmelo MICELI (PD) ritiene che i dati del Governo non forniscano un quadro chiaro sull'incidenza della prescrizione, non essendo peraltro distinti per fase processuale e non individuando in modo chiaro gli uffici coinvolti. Nutre anche dubbi sulle statistiche percentuali totali, evidenziando una parte residua che sembra non risultare in nessun campo. Si chiede poi su quali basi il Governo parli di mancata incidenza della riforma in materia di prescrizione approvata nella scorsa legislatura, dal momento che quella riforma, avendo riguardato norme di diritto sostanziale che non sono più favorevoli al reo, non può che aver dispiegato effetti per i reati commessi dopo la sua entrata in vigore, determinando conseguenze la cui rilevanza potrà essere compresa solo in futuro. Ritiene dunque impossibile che il Ministero disponga di dati aggiornati riguardanti gli effetti prodotti da quella riforma.

Michele BORDO (PD), giudicando parziali e insufficienti i dati forniti dal Governo, ritiene che l'intervento normativo in esame in materia di prescrizione sia disorganico ed irragionevole, non basandosi su una valutazione razionale dello stato attuale della normativa. Dopo aver fatto notare che per avere un quadro chiaro degli effetti dispiegati dalle norme introdotte in materia nella scorsa

legislatura occorrerà attendere diversi anni, invita la maggioranza ad agire con cautela, evitando inutili strappi.

Catello VITIELLO (Misto-MAIE) ritiene che i dati forniti dal Governo siano insufficienti e poco chiari, mancando una disaggregazione per fase processuale che non consente, ad esempio, di valutare esattamente il momento in cui è intervenuta la prescrizione. Con riferimento ai dati relativi al tribunale ordinario, in ordine alla sezione dei gip – gup, non appare chiara, a suo avviso, l'incidenza delle prescrizioni intervenute, ad esempio, dopo la richiesta di rinvio a giudizio.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte che dopo gli interventi dei deputati Sisto e Ferri, ultimi iscritti a parlare, si inizierà con l'esame e la votazione delle proposte emendative riferite all'articolo 1.

Francesco Paolo SISTO (FI) ritiene che il Governo manchi di rispetto alle Commissioni, fornendo, con un documento anonimo che non reca neanche la provenienza dell'ufficio che lo ha elaborato, dati ingannevoli, che non consentono di procedere con consapevolezza lungo l'*iter* di esame. Ciò dimostra, a suo avviso, l'inutilità dell'intervento normativo realizzato esclusivamente per ragioni di propaganda elettorale. Manifesta un forte disappunto per la parzialità dei dati forniti, chiedendo che essi siano integrati in modo che l'incidenza percentuale sia collegata alla diversa distribuzione geografica, alle varie fasi processuali nonché a più chiari riferimenti temporali. Chiede che tali dati siano forniti ai sensi dell'articolo 79, commi 5 e seguenti, facendo presente che, in caso contrario, sarebbe quantomeno necessario, per ragioni di economia procedurale, accantonare gli emendamenti che risultino connessi con il tema della prescrizione.

Cosimo Maria FERRI (PD) rileva anch'egli l'incompletezza dei dati forniti dal Governo, in particolare sotto il profilo della mancata disaggregazione degli stessi

su base geografica, anche alla luce delle considerazioni svolte nel corso delle audizioni informali dal Presidente emerito della Corte di Cassazione Canzio, il quale ha riferito come la maggiore incidenza delle prescrizioni riguardi le Corti d'appello di Roma, Milano, Torino e Venezia. Osserva dunque come l'integrazione dei dati, nei termini indicati, sia opportuna al fine di valutare se sia necessaria l'adozione, in luogo di interventi normativi, di misure organizzative.

Comprende l'esigenza, richiamata dalla Presidenza, di proseguire l'esame del provvedimento, ma rileva come i temi affrontati siano meritevoli, data la loro delicatezza, di un attento approfondimento. Osserva come la materia della prescrizione non possa essere adeguatamente affrontata se non nell'ambito di un disegno complessivo di riforma del processo penale e rileva come non sia ancora chiaro se l'accordo politico raggiunto dalla maggioranza si tradurrà o meno in un testo normativo che condizioni l'entrata in vigore delle nuove disposizioni sulla prescrizione nel 2020 all'approvazione della riforma del processo penale.

Richiama l'attenzione delle Commissioni sul rischio, evidenziato dal Presidente Canzio in sede di audizione informale, di violazione del principio del *favor rei*, laddove nel caso di reato continuato si prevede la decorrenza della prescrizione dalla cessazione della continuazione, nonché sui possibili profili di illegittimità costituzionale, in particolare con riferimento agli articoli 3 (in relazione alla differenziazione delle posizioni dei soggetti condannati e di quelli assolti), 27 e 111 della Costituzione. Richiama altresì l'attenzione sul tema del rilancio dei riti alternativi, ritenendo opportuna anche con riferimento a tale ambito un'integrazione dei dati forniti dal Governo, e sulla necessità di un costante monitoraggio degli effetti della cosiddetta « riforma Orlando » di cui alla legge n. 107 del 2017.

Ritiene conclusivamente necessario completare l'istruttoria sul provvedimento, con riferimento agli aspetti evidenziati.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, ricorda come i dati siano stati forniti dal Governo a seguito di una richiesta in tal senso formulata dai gruppi di opposizione. Prende atto che tali dati sono ritenuti, da parte dei medesimi gruppi, non esaustivi, ma osserva come ogni ulteriore integrazione fornita dal Governo sarebbe con ogni probabilità pregiudizialmente ritenuta, da parte dei gruppi di opposizione, parimenti non esaustiva. Ritiene che, qualora non vi sia accordo in merito, le Commissioni potrebbero essere chiamate a pronunciarsi circa il carattere esaustivo o meno dei dati forniti.

Giusi BARTOLOZZI (FI), intervenendo per richiamo al Regolamento, con riferimento all'articolo 79, ritiene che il Presidente non possa chiamare la Commissione a pronunciarsi su tale aspetto, ma, a fronte di una richiesta di relazione tecnica, debba convocare l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, perché decida con la maggioranza qualificata prevista dall'articolo 23 del Regolamento, salvo non voglia assumersi la responsabilità di decidere discrezionalmente.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, osserva come siano stati richiesti al Governo dei dati e come essi siano stati forniti dal Governo; pertanto non si versa in questa fase nella diversa ipotesi, disciplinata dall'articolo 79, comma 6, in cui l'Ufficio di Presidenza o il Presidente della Commissione possono giudicare la richiesta di dati non essenziale per l'istruttoria legislativa.

Giusi BARTOLOZZI (FI) replica affermando che non sono stati richiesti dei dati, bensì una relazione tecnica, e che i dati forniti, riportati peraltro su un foglio non firmato, non possono essere considerati una relazione tecnica. Ribadisce che la Presidenza deve convocare l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ovvero assumersi la responsabilità di ritenere la relazione tecnica superflua.

Chiede, inoltre, che sia convocato il Ministro della Giustizia, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, e che il rappresentante del Governo riferisca, ai sensi dell'articolo 143, comma 3, del Regolamento, circa l'esecuzione della cosiddetta « riforma Orlando » di cui alla legge n. 107 del 2017.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, ricorda come le richieste di audire rappresentanti del Governo ovvero di riferire sull'attuazione di leggi sono formulate dalle Commissioni e presuppongano pertanto un consenso in merito in seno alle Commissioni stesso, rilevando quindi il carattere ostruzionistico degli interventi in atto.

Jole SANTELLI (FI), dopo aver stigmatizzato come il ruolo dei gruppi di opposizione sia ridotto a quello di un mero orpello, invita la Presidenza a chiedere al Governo di mettere a disposizione gli elementi e i dati acquisiti nell'ambito dell'istruttoria legislativa svolta sui provvedimenti in materia di prescrizione a partire dalla scorsa legislatura. Quanto all'ipotesi, avanzata dal Presidente, di chiamare le Commissioni a pronunciarsi sull'esattività dei dati forniti, rileva come un voto di maggioranza non possa sanare una scorrettezza procedurale. Dichiarata di considerare i dati forniti non esaustivi, nega che gli interventi in corso abbiano natura ostruzionistica e richiama la Presidenza al dovere di garantire il corretto svolgimento dei lavori delle Commissioni.

Ritiene che il Governo dovrebbe aver svolto un'istruttoria sulle proposte emendative in materia di prescrizione, le cui risultanze chiede di mettere a disposizione, salvo che sia veritiera la ricostruzione di alcuni organi di stampa secondo la quale si è trattato di una proposta estemporanea volta a dare soddisfazione alle istanze dell'elettorato del Movimento 5 Stelle, ma dichiara di rifiutarsi di credere a tale ricostruzione.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, rileva il carattere ostruzionistico dell'intervento della deputata Santelli.

Jole SANTELLI (FI) nega con forza che il suo intervento abbia avuto carattere ostruzionistico e ribadisce la richiesta di porre a disposizione le risultanze dell'istruttoria condotta dal Governo in materia di prescrizione.

Francesco Paolo SISTO (FI), intervenendo per fatto personale ai sensi dell'articolo 42 del Regolamento, dichiara di essersi sentito intaccato nella propria condotta dall'affermazione, precedentemente resa dal Presidente Brescia e di cui nega la fondatezza, secondo la quale, a fronte di eventuali ulteriori dati forniti dal Governo, l'opposizione li considererebbe comunque pregiudizialmente non esaustivi. Assicura come da parte della propria parte politica non vi sia alcuna volontà di impedire a priori la discussione del provvedimento e invita la Presidenza a non mettere in dubbio la correttezza dei gruppi.

Giudica del tutto insoddisfacente il contributo all'istruttoria fornito dal Governo e ritiene indubitabile la necessità di un'integrazione di tale contributo.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, ribadisce come la conduzione dei lavori da parte delle Presidenze debba necessariamente tenere conto della programmazione dei lavori dell'Assemblea. Ciò premesso, chiede se il rappresentante del Governo intenda intervenire chiarendo se sia nella possibilità di fornire ulteriori dati in tempo utile per garantire il rispetto della predetta programmazione.

Il Sottosegretario Vittorio FERRARESI dichiara come al momento non siano disponibili ulteriori dati rispetto a quelli forniti, in considerazione della tempistica del provvedimento. Per quanto concerne gli effetti della cosiddetta « riforma Orlando » rileva come essi verranno a determinarsi nei prossimi anni. Dichiara, infine, di non avere difficoltà a fornire i dati relativi ai procedimenti penali per il reato di abuso d'ufficio, richiesti dal deputato Costa, che saranno pertanto messi a disposizione quanto prima.

Alfredo BAZOLI (PD), dopo aver rilevato come i dati forniti dal Governo non siano a suo avviso esaustivi, chiede al Sottosegretario Ferraresi l'impegno a fornire quanto meno i dati disaggregati per distretto di Corte d'appello, in considerazione del fatto che, nel corso delle audizioni informali, è emerso che le principali criticità per quanto concerne la prescrizione riguardano alcuni specifici distretti di maggiori dimensioni. Ritiene che un impegno di questo genere sarebbe accolto positivamente dalle opposizioni e contribuirebbe a creare un clima più sereno nel prosieguo dei lavori.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, nel precisare di aver compreso il contenuto della proposta avanzata dal deputato Bazoli, evidenzia come fino a questo momento le richieste avanzate abbiano avuto ben altro oggetto. Con riferimento alle considerazioni della deputata Bartolozzi, precisa altresì che è certamente nella facoltà della Presidenza di porre in votazione una proposta procedurale relativa alla prosecuzione dei lavori delle Commissioni riunite.

Ciro MASCHIO (FdI), nel respingere le considerazioni del Presidente Brescia in merito all'atteggiamento ostruzionistico delle opposizioni, evidenzia che nelle scorse settimane le Commissioni riunite sono state costrette ad attendere per giorni che la maggioranza raggiungesse un accordo in materia di prescrizione. Nel sottolineare come già nella giornata di ieri si sarebbe potuto avviare l'esame dell'Assemblea sul testo originario del disegno di legge, rileva che l'atteggiamento assunto dalle opposizioni nella giornata odierna è la diretta conseguenza del fatto che elementi nuovi sono stati introdotti tardi e male nel provvedimento in esame. Evidenzia a tale proposito come non si sarebbero verificate le richieste odierne, se la materia della prescrizione fosse stata inserita fin dall'inizio nel disegno di legge in esame o se al contrario tale argomento non fosse mai stato introdotto. Si associa inoltre alle considerazioni dei colleghi in merito alla

carezza dei dati forniti dal Governo, che non permettono di mettere in evidenza come, essendo le disfunzioni in tema di prescrizione localizzate soltanto in alcune Corti d'Appello, il problema sia esclusivamente organizzativo. Nel rilevare infatti come il cinquanta per cento dei reati vengano prescritti nel corso delle indagini preliminari, evidenzia come sia del tutto marginale l'intervento proposto dalla maggioranza che interrompe la prescrizione dopo la sentenza di primo grado. Ribadisce che i dati relativi ai reati prescritti confermano la necessità di intervenire sull'organizzazione del sistema giustizia, incrementando le risorse umane e materiali. Tutto ciò premesso, chiede al Presidente di stralciare dal provvedimento in esame la materia della prescrizione, procedendo all'espressione dei pareri da parte dei relatori sul Capo II del provvedimento.

Gennaro MIGLIORE (PD) chiede di conoscere la fonte dei dati messi a disposizione dal Governo, considerato che manca qualsiasi indicazione circa l'ufficio del Ministero della giustizia che li ha elaborati.

Carmelo MICELI (PD), nell'associarsi alla richiesta del deputato Migliore, segnala che le osservazioni avanzate dai diversi gruppi di opposizione sono volte a tutelare le istituzioni e non sono certo ispirate da atteggiamenti ostruzionistici, considerato che sarebbe mortificante per il Ministero della Giustizia se fossero resi pubblici i dati messi a disposizione delle Commissioni riunite. Con riferimento all'acquisizione di elementi di conoscenza volti verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni in esame, espressamente prevista dall'articolo 79 del Regolamento della Camera, lamenta che il Presidente Brescia non consideri necessario che il Governo fornisca i dati richiesti. Richiamando altresì il comma 2 dell'articolo 41 del medesimo Regolamento, chiede che della questione venga informato il Presidente della Camera.

Evidenzia infine due ordini di problemi. Ritiene infatti anomalo che il Sot-

tosegretario Ferraresi affermi l'impossibilità di fornire dati sulla prescrizione che invece tutti i soggetti auditi nella giornata di ieri hanno considerato di pubblico dominio. In secondo luogo, esprime la convinzione che i dati richiesti siano assolutamente indispensabili per capire se in tema di prescrizioni siamo di fronte ad una patologia procedurale o organizzativa.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, precisa che, ai sensi del comma 2 dell'articolo 41 richiamato dal deputato Miceli, il Presidente della Commissione è tenuto ad informare il Presidente della Camera, al quale spetta in via esclusiva di adottare le relative decisioni, qualora una questione regolamentare o di interpretazione del Regolamento sorga nel corso di sedute di Commissioni in sede legislativa. Con riferimento invece alla richiesta di ulteriori dati statistici in tema di prescrizione, ribadisce che il Governo ha già risposto, dichiarando di non essere in grado di fornire le informazioni richieste in tempi utili per consentire la conclusione dell'esame del provvedimento nei termini previsti.

Enrico COSTA (FI), sempre con riferimento agli ulteriori dati richiesti al Governo, evidenzia che lo schema riassuntivo già realizzato dagli uffici del Ministero della Giustizia in data 7 maggio 2016 contiene tutte le informazioni necessarie, aggregate per singolo circondario. Pertanto ritiene che il Governo, sulla base del modello già elaborato in quell'occasione, possa facilmente disaggregare i dati forniti nella seduta odierna. Ricorda inoltre che i soggetti auditi dalle Commissioni riunite hanno evidenziato come la maggior parte dei casi di prescrizione intervengano in quattro Corti di Appello, dimostrando che il problema è di natura esclusivamente organizzativa. Rileva altresì come l'introduzione della materia della prescrizione operata in «zona Cesarini» per una precisa scelta politica della maggioranza non possa diventare il pretesto per la mancata trasmissione delle informazioni richieste.

Circa la richiesta avanzata in merito dai alcuni colleghi, precisa che gli effetti della riforma Orlando potranno essere valutati soltanto tra qualche anno. In conclusione, chiede che venga messa in votazione la proposta di non passare ora all'esame del Capo I del provvedimento, procedendo invece all'esame del Capo II.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, ribadisce che la questione dei dati è già risolta, avendo il Governo dichiarato di non essere in grado di fornirli in tempi utili per l'esame del provvedimento.

Emanuele FIANO (PD) ritiene che non sia di poco conto la notizia che il Governo non possiede in tema di prescrizione dati disaggregati per distretto. Evidenzia inoltre il fatto che si chieda all'opposizione di esprimersi in materia di prescrizione, pur non essendo a conoscenza di elementi utili per chiarire i termini della patologia. Rileva a tale proposito che, se fosse confermato che la gran parte delle prescrizioni avviene in soli quattro distretti, se ne dovrebbe ricavare necessariamente che si tratta di un problema organizzativo.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, precisa che il Governo non ha dichiarato di non avere i dati, ma di non poterli fornire in tempo utile per concludere l'esame del provvedimento.

Emanuele FIANO (PD) chiede di sapere se il Governo abbia o meno a disposizione i dati richiesti, evidenziando due distinte ipotesi. Ritiene infatti che se il Governo avesse a disposizione i dati e non li fornisse alle Commissioni riunite, ciò tradirebbe l'intento di nasconderli all'opposizione. Rileva che, se invece il Governo non avesse i dati, ciò vorrebbe dire chiedere alle opposizioni di votare sulla prescrizione in assenza di informazioni sostanziali.

Carmelo MICELI (PD) chiede di parlare.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, precisa di non poter dare ulteriormente la parola al collega Miceli, essendo stato concluso l'argomento con la risposta fornita dal rappresentante del Governo.

Giusi BARTOLOZZI (FI) rileva come il Governo non abbia fornito alcuna risposta.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, ritiene che la risposta del Governo sia stata esaustiva. Invita comunque i deputati a un comportamento più consono.

Giusi BARTOLOZZI (FI) ribadisce la necessità che il Governo chiarisca i motivi per i quali non è in grado di fornire i dati richiesti.

Jole SANTELLI (FI) stigmatizza il fatto che il Presidente voglia impedire alle opposizioni di esercitare le loro prerogative.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, nel ribadire ancora una volta che il Governo ha fornito una risposta, segnala alla deputata Santelli di non avergli ancora dato la parola.

Jole SANTELLI (FI) chiede di sapere se il Governo abbia o meno i dati richiesti, ritenendo che i gruppi di opposizione non siano posti nelle condizioni di esaminare adeguatamente il provvedimento.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, richiama all'ordine la deputata Santelli.

Carmelo MICELI (PD) interviene sull'ordine dei lavori, stigmatizza come i dati richiesti, pur essendo nelle disponibilità del Ministero della Giustizia, non potranno essere forniti in tempo utile per concludere l'esame del provvedimento. Chiede pertanto al Sottosegretario di riferire in questa sede i contenuti dei dati richiesti, posto che ne deve essere necessariamente a conoscenza. Ritiene infatti che tali informazioni siano determinanti per l'esame della materia della prescrizione.

Giuseppe BARTOLOZZI (FI) chiede al Sottosegretario Ferraresi di intervenire.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, precisa che né il Presidente di Commissione né la deputata Bartolozzi o qualunque altro deputato possano costringere il Sottosegretario a intervenire. Nel precisare inoltre di aver preso atto della richiesta di ascoltare il Ministro Bonafede, ritiene tuttavia che tale richiesta possa condizionare il prosieguo dei lavori. Precisa altresì che, essendo stati già espressi i pareri dei relatori, si procederà all'esame delle singole proposte emendative riferite all'articolo 1.

Ciro MASCHIO (FdI) illustra l'emendamento Lucaselli 1.1, volto a sopprimere la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1, ritenuta troppo vessatoria. Chiede pertanto che venga riconsiderato il parere espresso su di esso.

Alfredo BAZOLI (PD) esprime l'opinione che l'emendamento 1.1 proponga un intervento utile, in linea con le esigenze evidenziate nel corso delle audizioni. Ricorda a tale proposito che molti soggetti auditi hanno sottolineato la necessità di rivedere il nostro procedimento penale con riguardo alla durata dei processi, evidenziando come l'ingolfamento del sistema sia determinato dalla combinazione tra l'enorme numero di fattispecie di reato, pari a quasi 10.000, e il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Sottolinea come si possa intervenire su diversi fronti per deflazionare il sistema, attenuando per quanto possibile il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, in linea con l'introduzione, proposta dal Partito democratico, del criterio della tenuità del fatto, depenalizzando alcuni reati, nonché prevedendo per casi specifici che l'azione penale venga avviata soltanto in presenza di querela da parte della persona offesa. Ciò premesso, ritiene che il provvedimento in esame vada nella direzione esattamente opposta, trasformando i reati punibili su querela in reati procedibili d'ufficio. Chiede pertanto

che venga riconsiderato il parere sull'emendamento Lucaselli 1.1.

Pierantonio ZANETTIN (FI) interviene sull'emendamento Lucaselli 1.1, il quale offre l'occasione di ragionare sul reato del traffico di influenze, che giudica una condotta evanescente, con una perimetrazione legale non sufficientemente dettagliata. Esprime pertanto preoccupazione per il suo inserimento nel provvedimento in esame, ritenendo che il traffico di influenze non possa sussistere nel nostro ordinamento in assenza di una disciplina delle attività di *lobbying*. Ritiene pertanto molto opportuno l'emendamento Lucaselli 1.1, volto ad espungere dal testo la previsione che i delitti di cui agli articoli 320, 321 e 346-*bis* del codice penale siano perseguibili in assenza della richiesta del Ministro della giustizia o della querela della persona offesa. Preannuncia pertanto il suo voto favorevole all'emendamento Lucaselli 1.1, di cui condivide la logica di sistema.

Carmelo MICELI (PD) precisa preliminarmente che la *ratio* dell'articolo 9 del codice penale è quella di graduare la possibilità di perseguire reati commessi all'estero, prevedendo in particolare al secondo comma che, se si tratta di un delitto per il quale è stabilita una pena restrittiva della libertà personale inferiore ai 3 anni, il colpevole è punito a richiesta del Ministro della giustizia ovvero a istanza o a querela della persona offesa. Evidenzia pertanto che, salvo che non si voglia tornare alle previsioni del codice Rocco, l'introduzione delle eccezioni di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1 del provvedimento in esame privano di efficacia il citato secondo comma dell'articolo 9 del codice penale. Ritiene pertanto più coerente, se si vuole « usare il manganello » per legge, sopprimere il secondo comma dell'articolo 9. Nell'esprimere la convinzione che la disposizione della lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1 del provvedimento comporterà l'intasamento dei tribunali, introducendo ulteriori elementi di confusione di cui il Governo

porterà tutta la responsabilità, ritiene indispensabile procedere con una riflessione più seria, quando si tratta di principi fondamentali. Esprime la convinzione che, anche in assenza delle previsioni della lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 1, il Ministro Bonafede avvierà comunque con solerzia le procedure atte a consentire la persecuzione dei reati di cui all'articoli 320, 321 e 346-*bis* del codice penale commessi all'estero. Nel caso in cui invece qualcuno, all'interno della maggioranza,

dubiti della solerzia del Ministro, sollecita i colleghi ad intervenire ricorrendo tuttavia ad una tecnica normativa degna di tale nome.

Le Commissioni respingono l'emendamento Lucaselli 1.1.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.10.**

ALLEGATO

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici. C. 1189 Governo e C. 725 Colletti.

**DOCUMENTAZIONE CONSEGNATA DAL  
RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO**

**Procedimenti prescritti e incidenza percentuale sui definiti per tipo di ufficio**

TIPO DI UFFICIO	procedimenti prescritti						incidenza prescrizioni					
	2015	% sul totale	2016	% sul totale	2017	% sul totale	1 sem. 2018	% sul totale	2015	2016	2017	1° sem. 2018
Corte di Cassazione	677	1%	768	1%	670	1%	n.d.	-	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%
Corte di Appello	24.326	19%	25.748	19%	28.125	22%	15.845	25%	24,0%	23,4%	25,7%	24,8%
Tribunale ordinario - dibattimento	32.367	25%	31.216	23%	27.436	22%	14.557	23%	9,3%	8,0%	8,8%	8,0%
Tribunale ordinario - gli p.p. (noti)	69.877	54%	75.905	55%	66.904	53%	31.462	50%	8,0%	8,3%	8,4%	8,1%
Giudice di pace	2.961	2%	3.251	2%	2.429	2%	1.313	2%	3,7%	3,2%	3,7%	3,3%
<b>totale</b>	<b>130.208</b>	<b>100%</b>	<b>136.888</b>	<b>100%</b>	<b>125.564</b>	<b>100%</b>	<b>63.177</b>	<b>100%</b>	<b>8,9%</b>	<b>8,7%</b>	<b>9,4%</b>	<b>9,4%</b>