

XVI LEGISLATURA – CAMERA DEI DEPUTATI

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 710 di lunedì 29 ottobre 2012

Discussione del disegno di legge: S. 2156-B - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (Approvato dal Senato, modificato dalla Camera e nuovamente modificato dal Senato) (C. [4434-B](#)) (ore 16,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato, modificato dalla Camera e nuovamente modificato dal Senato, n. 4434-B: Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Avverto che lo schema recante la [ripartizione dei tempi](#) è pubblicato in calce al resoconto stenografico della seduta del 25 ottobre 2012.

(Discussione sulle linee generali - A.C. [4434-B](#))

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari Partito Democratico e Lega Nord Padania ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento.

Avverto che le Commissioni I (Affari costituzionali) e II (Giustizia) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

Il relatore per la Commissione affari costituzionali, onorevole Santelli, ha facoltà di svolgere la relazione.

IOLE SANTELLI, Relatore per la I Commissione. Signor Presidente, il provvedimento oggi all'esame dell'Aula trae origine da un disegno di legge presentato dal Governo il 4 maggio 2010 (S. 2156).

Il testo attuale, risultante da due letture del Senato ed una prima lettura della Camera dei deputati - questa è la seconda lettura - risulta profondamente modificato rispetto all'impianto originario. In particolare, il testo approvato dalla Camera il 14 giugno 2012 è stato modificato dal Senato e torna quindi nuovamente all'esame della Camera.

Il testo che viene dal Senato consta di due soli articoli: l'articolo 1, composto da 83 commi recanti la disciplina sostanziale, e l'articolo 2, relativo alla clausola di invarianza finanziaria. Il disegno di legge nel complesso reca misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione e introduce nel codice penale importanti modifiche alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione.

Il testo approvato con modificazioni dalla Camera dei deputati il 14 giugno 2012 era composto da 27 articoli. Nel corso dell'esame al Senato, a seguito dell'approvazione di un emendamento del Governo, i primi 26 articoli sono stati sostituiti e inglobati in un articolo unico.

L'esame della Camera si limita naturalmente alle sole parti del testo modificate nell'ultima lettura al Senato. Ciò premesso, la mia relazione esporrà molto sinteticamente il contenuto del provvedimento soffermandosi sulle modifiche introdotte dal Senato in relazione agli arbitrati negli appalti pubblici e alla incompatibilità dei dipendenti pubblici. La collega Angela Napoli descriverà invece le modifiche apportate dal Senato alla disciplina del collocamento fuori ruolo in magistratura e a quella sul traffico di influenze illecite e sulla corruzione tra privati.

Per quanto riguarda la prevenzione e repressione della corruzione nella pubblica amministrazione, il provvedimento individua nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) l'Autorità nazionale anticorruzione. Sono dettate specifiche

misure volte alla trasparenza dell'attività amministrativa, compresa l'attività relativa agli appalti pubblici e al ricorso ad arbitri, e nell'attribuzione di posizioni dirigenziali, oltre a misure per l'assolvimento di obblighi informativi ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni. È dettata una più stringente disciplina delle incompatibilità, del cumulo di impieghi e degli incarichi di dipendenti pubblici ed è affidata al Governo la definizione di un codice di comportamento dei pubblici dipendenti e degli illeciti e delle sanzioni disciplinari relative ai termini dei procedimenti amministrativi.

Il Governo viene delegato all'adozione entro un anno di un testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di condanne definitive per delitti non colposi. È prevista la tutela del pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro.

Sono elencate le attività d'impresa particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa ed è istituito, presso ogni prefettura, l'elenco dei fornitori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa. È incrementato il catalogo dei reati alla cui condanna consegue, per l'appaltatore, la risoluzione del contratto con la pubblica amministrazione. È previsto un adeguamento per le regioni e per gli enti locali. È prevista - come dirà meglio la collega Angela Napoli - una più restrittiva disciplina del collocamento fuori ruolo per i magistrati e gli avvocati dello Stato. È reso più incisivo il giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti del dipendente pubblico che ha causato un danno all'immagine della pubblica amministrazione. Sono dettate nuove cause ostative alle candidature negli enti locali e nuovi casi di decadenza o sospensione dalla carica. Sono previste misure organizzative da parte delle amministrazioni in caso di rinvio a giudizio di un dipendente per concussione per induzione. È modificato il procedimento di revoca dei segretari comunali.

Con riguardo alle modifiche al codice penale, oltre ad un complessivo aumento delle pene e alle modifiche processuali di coordinamento, il provvedimento in esame prevede che il reato di concussione diventi riferibile al solo pubblico ufficiale e non più all'incaricato di pubblico servizio e rivede la fattispecie per induzione, oggetto di un autonomo reato. È aggiunto ancora il nuovo articolo 319-*quater* con il delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità. Per quanto riguarda le modifiche introdotte dal Senato - lasciando da parte quelle di semplice coordinamento conseguenti alla nuova numerazione dei commi e degli articoli e la soppressione dell'articolo 2 del testo della Camera sul finanziamento della CIVIT, che è già in vigore per effetto dell'articolo 5, comma 12, del decreto-legge n. 95 del 2012 - tali modifiche riguardano, come già detto, gli arbitrati negli appalti pubblici, l'incompatibilità dei dipendenti pubblici, la disciplina dei fuori ruolo della magistratura, il nuovo reato di traffico di influenze illecite, il nuovo reato di corruzione tra privati. Quanto agli arbitrati negli appalti pubblici, il testo approvato dalla Camera ha previsto, novellando l'articolo 241 del codice degli appalti, che le controversie sui diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione di appalti pubblici, comprese quelle derivanti dal mancato raggiungimento di un accordo bonario tra le parti, possano essere risolte con un arbitrato solo previa autorizzazione dell'organo di governo della pubblica amministrazione; in mancanza dell'autorizzazione, sia il ricorso ad arbitri, sia l'inclusione della clausola compromissoria nel bando o avviso-invito di gara sono nulli.

Il successivo comma 6 dell'articolo 3 ha esteso tale disciplina autorizzatoria anche agli analoghi contenziosi in cui sia parte una società a partecipazione pubblica o che, comunque, abbiano ad oggetto opere o forniture finanziate con risorse a carico di bilanci pubblici. Il testo approvato dal Senato ha esteso ulteriormente alle società controllate o collegate ad una società partecipata pubblica l'obbligo di previa autorizzazione motivata all'arbitrato da parte dell'organo di governo. Il comma 34 riguarda, invece, l'ambito applicativo delle disposizioni in materia di trasparenza amministrativa. Il testo approvato dalla Camera riferiva tali disposizioni a tutte le pubbliche amministrazioni, agli enti pubblici nazionali nonché alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea. La modifica del Senato aggiunge le società controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile alla lista dei destinatari della disposizione.

Quanto alle incompatibilità dei dipendenti pubblici, il Senato ha precisato la formulazione di un passaggio del nuovo comma 16-ter dell'articolo 53 del testo unico sul pubblico impiego. La norma, nel testo approvato dalla Camera, stabilisce che i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di tali previsioni sono nulli; è vietato ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni. Il testo della Camera stabilisce, inoltre, che è prevista la restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti. La modifica approvata dal Senato precisa il testo chiarendo che, dove si dice che è prevista la restituzione dei compensi, si intende che c'è l'obbligo di restituzione dei compensi. Concludo, ricordando che sul testo si è espresso il Comitato per la legislazione. Le Commissioni III e V hanno espresso parere favorevole, mentre le Commissioni IV, VIII e X hanno comunicato che non si sarebbero espresse. Durante i lavori di Commissione non sono state apportate modifiche.

PRESIDENTE. Saluto gli studenti dell'Istituto comprensivo 3 Rodari Anecchino di Pozzuoli, che stanno assistendo ai nostri lavori dalle tribune (*Applausi*).

Ha facoltà di parlare il relatore per la Commissione giustizia, onorevole Angela Napoli.

ANGELA NAPOLI, *Relatore per la II Commissione.* Signor Presidente, come annunciato dalla collega Santelli, mi soffermerò sulle parti di competenza della Commissione giustizia, che si riferiscono alle modifiche del testo della Camera relativamente alla disciplina del collocamento fuori ruolo in magistratura e ai nuovi reati di traffico di influenze illecite e di corruzione tra privati. In merito alla disciplina del collocamento fuori ruolo in magistratura, l'articolo 1, commi da 66 a 74, concerne una nuova disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili (cui sono stati aggiunti dal Senato i magistrati militari) e degli avvocati e procuratori dello Stato.

Nel testo approvato dalla Camera (ex articolo 18), tale disciplina stabiliva che i magistrati potessero prestare servizio in posizione di fuori ruolo o in un'altra analoga posizione per non più di cinque anni consecutivi e, nel corso dell'intera carriera, per un tempo massimo complessivo di dieci anni; che i ricollocati in ruolo non potessero essere nuovamente collocati fuori ruolo se non avessero esercitato continuativamente ed effettivamente le proprie funzioni per almeno cinque anni; che il collocamento fuori ruolo non potesse determinare alcun pregiudizio relativo al posizionamento nei ruoli di appartenenza; nonché che il magistrato fuori ruolo mantenesse, nel nuovo incarico, esclusivamente il trattamento economico fondamentale dell'amministrazione di appartenenza, compresa l'indennità, rimanendo a carico della stessa i relativi oneri. L'ex articolo 18, infine, precisava la prevalenza della nuova disciplina su ogni normativa speciale, nonché la sua applicazione agli incarichi già conferiti alla data della sua entrata in vigore.

Il testo approvato dal Senato - interamente sostitutivo - introduce l'obbligo per i citati magistrati e avvocati e procuratori dello Stato con funzioni apicali o semiapicali (compresi i capi di gabinetto) presso istituzioni, organi ed enti pubblici, nazionali ed internazionali, di essere collocati fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico. In mancanza di provvedimento di collocamento fuori ruolo nei centoottanta giorni successivi all'entrata in vigore della legge, gli incarichi in corso cessano di diritto.

Sarà inoltre il Governo, attraverso l'esercizio di una delega, di cui sono stabiliti principi e criteri direttivi, a individuare, entro quattro mesi, eventuali ulteriori incarichi per cui sarà obbligatorio il collocamento fuori ruolo. I principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega sono la specificità di regimi e funzioni, la durata dell'incarico, l'impegno lavorativo del medesimo, i possibili conflitti d'interesse.

Viene confermata in dieci anni la durata massima delle attività fuori ruolo, ma è introdotta

un'eccezione per chi ha incarichi di Governo o elettivi, presso organi di autogoverno (come il CSM) e presso corti internazionali.

Per i magistrati destinati a funzioni non giudiziarie presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale ed il CSM resta il termine massimo di dieci anni, che scatterà dall'entrata in vigore della legge, anche se gli incarichi sono stati conferiti dopo tale data; il magistrato con un altro incarico in corso all'entrata in vigore della legge, che abbia già maturato il termine decennale (o lo maturerà successivamente), è confermato nel fuori ruolo fino alla scadenza naturale della legislatura, del mandato, della consiliatura, eccetera. Se l'incarico non ha un termine prefissato, il collocamento fuori ruolo è confermato per i dodici mesi successivi all'entrata in vigore della legge. È stata soppressa dal Senato la citata previsione dell'ex articolo 18, comma 2, per la quale i fuori ruolo mantengono solo il trattamento economico fondamentale dell'amministrazione di appartenenza, cui spettano i relativi oneri, compresa l'indennità. Dalla nuova disciplina transitoria introdotta, deriva la soppressione del comma 3 dell'ex articolo 18 del testo Camera, che recava la clausola di prevalenza delle nuove disposizioni su ogni altra norma, anche speciale, e prevedeva l'applicabilità anche agli incarichi in corso. Infine, è previsto che, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive.

Passo ora alle parti penali, partendo dal reato di traffico di influenze illecite. Il testo dell'ex articolo 19 approvato dalla Camera introduce nel codice penale il nuovo reato di traffico di influenze illecite (articolo 346-*bis*), che, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318 e 319 (corruzione propria e impropria), e 319-*ter* (corruzione in atti giudiziari), punisce con la reclusione da uno a tre anni chi, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della propria mediazione illecita ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale. Sono previste aggravanti e attenuanti speciali.

Tale norma è stata modificata dal Senato con l'obiettivo di meglio specificare la condotta, superando quelle perplessità sulla determinatezza della fattispecie che avrebbe potuto portare, secondo alcuni, ad incriminazioni di condotte in realtà non lesive di beni giuridici penalmente rilevanti. L'articolo 1, comma 75, lettera *r*), infatti, configura la possibilità del concorso del reato di traffico di influenze illecite con la corruzione impropria (articolo 318 del codice penale, corruzione per l'esercizio della funzione), che non compare più nella clausola «fuori dei casi...»; inoltre precisa che la mediazione illecita è «verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio»; esplicita che la condotta deve essere in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto dell'ufficio del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio. Si potrebbe dire che è stata rafforzata la prodromicità del reato rispetto ai fatti corruttivi, andando a punire condotte che avrebbero potuto configurare in alcuni casi dei veri e propri tentativi di corruzione.

In merito al reato di corruzione tra privati, la nuova norma sostituisce all'attuale fattispecie di cui all'articolo 2635 del codice civile (infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità) quella di corruzione tra privati. La disposizione prevede che siano puniti con la reclusione da uno a tre anni gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori che, compiendo od omettendo atti in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionano nocumento alla società. È stabilita l'applicazione della pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al precedente comma.

Il nuovo articolo 2635 prevede, poi, che il soggetto che dà o promette denaro o altra utilità alle persone indicate sia punito con le pene ivi previste. La norma infine, statuisce che le pene sopraindicate siano raddoppiate se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante, ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998.

Il testo approvato dal Senato, articolo 1, comma 76, senza modificare la fattispecie penale *ex* articolo 2635 del codice civile approvata dalla Camera, ha introdotto la procedibilità a querela della corruzione tra privati. Si procede tuttavia d'ufficio quando dall'illecito derivi una distorsione della concorrenza nell'acquisizione di beni e servizi.

ROBERTO GIACHETTI. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTO GIACHETTI. Signor Presidente, sarò rapidissimo, vorrei semplicemente dire che apprezzo molto la relazione svolta. Tuttavia - non so se vi è una specifica forma o semplicemente la possibilità di lasciarlo agli atti in questo modo -, in una relazione perfetta, anche per quanto riguarda la materia dei fuori ruolo, forse andava spiegato con qualche riga in più che il tema dell'articolo 18 aveva come presupposto essenziale quello che non vi erano eccezioni. Grazie al lavoro del Senato e anche del Ministro Severino, particolarmente impegnata in questo, è stata introdotta tutta una serie di deroghe che sostanzialmente vanificano il concetto stesso di fuori ruolo e consentono a coloro che sono fuori ruolo da 10, 15 o 20 anni, attraverso una serie di meccanismi di deroga di tempo, di poter continuare a starci per altri 10, 15, 20 anni.

PRESIDENTE. Onorevole Giachetti, sa bene che le opportunità ci sono, nel senso che abbiamo ancora da svolgere la discussione sulle linee generali, la fase di replica da parte dei relatori e del Governo, che può intervenire sia in quella fase che ora. Chiedo al rappresentante del Governo se intende intervenire adesso o se riserva di farlo in sede di replica.

PAOLA SEVERINO DI BENEDETTO, *Ministro della giustizia*. Signor Presidente, interverremo, sia il Ministro Patroni Griffi che io, in fase di replica.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Di Biagio. Ne ha facoltà.

ALDO DI BIAGIO. Signor Presidente, illustre Ministro, quest'oggi la discussione in Aula del provvedimento anticorruzione, o meglio ciò che ne rimane, sa tanto di conquista, una conquista amara, sofferta, rappezzata, a tratti timida, ma pur sempre una conquista. Le dinamiche che hanno portato fin qui a questo disegno di legge sono paragonabili a una vera e propria battaglia, con due fazioni diverse schierate sui fronti opposti: da un lato chi voleva che del disegno di legge rimanesse solo un inutile spauracchio, dall'altro il Governo, che con stoicismo ha tentato di mediare, aggiustare e sistemare. Il prodotto di questa complicata opera di mediazione politico-giuridica è un mosaico di norme manifesto e questioni non complete, ma come ormai si ripete da giorni, se non da mesi, è meglio di niente. Se il male minore deve essere questo provvedimento, siamo ben lieti di discuterne i contenuti, che sono certamente innovativi rispetto a quanto previsto dal nostro ordinamento, che tra lacune e superficialità ha consentito che si andasse a strutturare questo meraviglioso scenario di illecito, in cui si intrecciano corruzione, malaffare, connivenza, e si allontana sempre più ogni ipotesi di crescita e di investimenti, gettando il nostro Paese, l'Italia, in questa deprimente opacità economica-funzionale, che tanto piace additare oltreconfine e che rappresenta il più forte deterrente per gli imprenditori e investitori esteri verso il nostro Paese. Questo disegno di legge sicuramente è stata un'occasione mancata, come ha ribadito in queste ore l'ANM. Si poteva fare di più e meglio: si poteva procedere con l'effettivo rafforzamento delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo, uniformando il nostro ordinamento a quanto sancito a livello sopranazionale, soprattutto per quanto riguarda le indicazioni provenienti dalla Convenzione internazionale in materia di contrasto alla corruzione, che paradossalmente l'Italia ha già ratificato, come la Convenzione ONU di Merida.

Ricordiamo che quest'ultima mira ad incrementare l'efficacia della lotta alla corruzione attraverso la

promozione della corretta gestione degli affari pubblici. Allineare il nostro ordinamento agli *standard* internazionali resta una prerogativa, ma noi abbiamo preferito un adeguamento *soft* e indolore.

Il problema non riguarda tanto il cosa sia stato introdotto o se è stato introdotto in malo modo. Il problema principale è cosa è stato lasciato fuori, cosa si intende normare successivamente e in che modo, ma cominciamo dall'inizio. Il reato di concussione, di cui l'attualità ci ha regalato delle «piacevoli» fattispecie, è stato oggetto di spacchettamento, il che ha creato non poche difficoltà ed interpretazioni che, ovviamente, appariranno ancora più complesse alla prova dei fatti.

Il reato di nuova introduzione, che dovrebbe essere commesso per induzione, vale a dire la fattispecie più diffusa, paradossalmente ha una prescrizione molto breve, con annessa pena ridotta. Una delle novità sta nel reato di traffico di influenze illecite, vale a dire l'illecito «faccendierismo», una sorta di male atavico del nostro Paese. Questa *new entry* dovrebbe punire chi si pone come intermediario sul versante degli illeciti, un profilo già oggetto di sanzioni, come il concorso in corruzione o in concussione, mentre con questa rinnovata configurazione il tutto appare davvero poco chiaro, lasciando ovviamente ampio margine discrezionale ai giudici.

Rimane il fatto che per questo reato ci si trova sempre dinanzi ad una pena ultra leggera: massimo tre anni, niente carcere preventivo e prescrizione lampo, vale a dire sette anni e mezzo.

Praticamente si tratta di una norma con zero effetto deterrente. Un'altra piacevole novità, che poi tanto novità non è, è il reato di corruzione tra privati. Rispetto all'idea originaria è stata limitata la pena esclusivamente agli atti illeciti di infedeltà patrimoniale nell'ambito societario, tenendo fuori i rapporti non societari di tipo privatistico, quindi tenendo fuori tutta una serie di diffuse, quanto interessanti, operazioni di corrottele che sarà dunque complesso individuare e sanzionare.

Anche su questa *new entry* vi è il solito limite: una prescrizione breve che parte da quando si commette l'atto e non dal momento in cui si scopre. Facendo due conti, capiamo che tipo di impatto potrà avere questa valorosa norma. L'aspetto che fa rabbrivire va rintracciato anche nella non punibilità del reato di cosiddetto «autoriciclaggio» di denaro sporco, vale a dire il facile reimpiego e la reimmissione sul mercato di risorse provenienti dal reato, *in primis* dalla corruzione.

Come dice l'ANM, questa condotta costituisce uno dei principali canali di occultamento dei proventi dilettevoli, in particolare del crimine organizzato e dei reati economici e di corruzione, ma paradossalmente il disegno di legge, malgrado i buoni propositi, non sanziona questa procedura, anzi non la prevede neanche. Una svista? Un rimandare la questione? Io vedo una voragine aperta. E cosa dire degli assenti illustri come il reato di voto di scambio per altra utilità e quello di falso in bilancio, con annessa riforma? Vedo ancora un'occasione persa. Ma davvero si crede che in cambio di un voto si chiedi il solito *cash*? Esiste un ventaglio di prodotti che in cambio del voto il politico corrotto può dare, che varia dal semplice favore, passando per il posto di lavoro al figlio o al nipote, fino ad arrivare all'appalto.

Come si dovrebbe configurare tutto questo? Una prassi? Una simpatica abitudine? No, questa è l'anima, la struttura portante del sistema del malaffare italiano. È il punto da cui tutto trae origine e si alimenta. Il non riconoscere tale reato equivale a legittimare il perdurare di una grave promiscuità tra malaffare, interesse del singolo e decadimento sociale del Paese.

Non possiamo continuare a tenere gli occhi chiusi. Per non parlare del falso in bilancio, un reato per il quale nessuno continua a pagare.

Vogliamo richiamare l'attenzione di quest'Aula su una situazione drammatica, che non ha neanche la fortuna di essere oggetto di riflesso mediatico, ossia il *crack* della compagnia di navigazione Deiulemar, che ha messo letteralmente nei guai più di 13 mila obbligazionisti della società, cittadini truffati e ingannati. Si tratta di un illecito, ahimè, purtroppo anche legittimato dalla normativa italiana. Il cittadino italiano decide di fare un certo tipo di investimento andandosi a guardare i bilanci di una società, teoricamente questi non dovrebbero essere rimaneggiati o, se questo accade, sarebbe il caso che la legge consentisse il riconoscimento del reato anche per evitare che questo possa succedere altre volte.

Ma è sotto gli occhi di tutti che questo purtroppo non accade, anzi il falso in bilancio con il Governo

Berlusconi è stato depenalizzato, figuriamoci se si creano le condizioni per rimetterci mano. Resta poi il nodo dell'incandidabilità dei condannati, affidata ad una legge delega che auspichiamo venga emanata in tempi record. Anche in questo caso vi è stato tanto fumo, purtroppo. Noi di Futuro e Libertà un'idea al riguardo ce l'abbiamo. Qualche mese fa abbiamo lanciato il progetto di codice etico per creare liste elettorali «a prova di mafiosi».

Secondo questo progetto di codice etico, votato all'unanimità dalla Commissione antimafia, non dovrebbero essere candidati quanti sono stati rinviati a giudizio per i delitti contemplati nell'articolo 51, comma 3-*bis* del codice penale, vale a dire favoreggiamento mafioso, per i delitti le cui caratteristiche e modalità di commissione rientrano nelle pratiche comuni alle attività a carattere mafioso, ma anche chi si appresta ad affrontare da imputato un processo per estorsione, usura, riciclaggio di denaro sporco, esportazione illegale di denaro, traffico illecito di rifiuti.

Si tratta di un bel ventaglio di fattispecie che rispecchia la realtà dell'illecito italiano purtroppo, sicuramente ben distante dalla «norma palliativo» che si intende introdurre nel decreto legislativo del Governo. Ma noi non staremo a guardare. Quello che è certo è che i cittadini pagano lo scotto di una politica troppo schiacciata sotto il peso degli interessi estranei al bene comune. Sembra un ritornello banale, ma nella sua banalità incarna un approccio consolidato e spaventoso che dovrebbe prima essere cambiato nella mente degli italiani e successivamente nelle leggi.

Ma sappiamo bene che non vi era e non vi è alternativa a questo provvedimento. Forse l'unica alternativa era quella di abbandonare questa cosiddetta riforma in qualche scaffale polveroso delle competenti Commissioni in Senato a causa del fuoco incrociato di questo o di quel gruppo parlamentare, senza voler fare nomi. Forse allora è stato meglio procedere così, ed è proprio questa amara consapevolezza ad avermi spinto ad uno sciopero della fame, lo scorso 24 settembre, sciopero durato 24 giorni, conclusosi all'indomani della fiducia al provvedimento data al Senato. La mia non è stata una provocazione, ma una testimonianza per gli italiani onesti perché si capisca che in questi palazzi non vi sono soltanto faccendieri e sostenitori del clientelismo e delle connivenze, ma esiste anche qualcuno che il Paese lo ama e lo ama ancora, e lo fa con gesti semplici e con i fatti. Pur consapevole che il prodotto di queste quattro letture è scarso, ho usato tutte le mie energie affinché l'*iter* si concludesse in maniera rapida, affinché si creasse la base per ripartire.

Questi per me sono i fatti, questi sono i gesti di cui questo Paese ammalato ha bisogno ormai da troppo tempo. La vicinanza della gente, e non soltanto dei sostenitori del mio partito, conferma proprio questo, cioè la voglia di autenticità, il desiderio di voltare pagina e di fare pulizia in questo Paese. Il problema è che questo desiderio lo colgono in pochi, purtroppo. L'impalcatura di corruzione, di svilimento della pubblica amministrazione e di schiacciamento dell'interesse privato su quello pubblico sono dei grossi freni al motore del Paese, un motore che ha tutte le risorse per poter ripartire e farlo con forza e ambizione.

Appena pochi giorni fa, in occasione della presentazione del rapporto sulla corruzione realizzato dalla Commissione sulla prevenzione del fenomeno corruttivo, è stato evidenziato che l'Italia è al sessantanovesimo posto, alla stregua del Ghana e della Macedonia, nella classifica della corruzione stilata da Transparency International, con un aggravamento progressivo negli ultimi anni.

In effetti, tutto è ampiamente confermato dalle molteplicità di scandali e operazioni denunciate dagli inquirenti.

Sfaldare le sovrastrutture del malaffare, le cinghie della corruttela, il marcio della politica e le connivenze non sono solo auspici da programma, ma una priorità per questo Paese. Dobbiamo tenere bene a mente che, se questi semplici aspetti non verranno rettificati, possiamo dimenticarci un'Italia al centro dell'Europa. L'opacità del ridicolo e la gogna del malaffare sono ormai pane quotidiano per l'immagine dell'Italia oltre confine.

Basta dare uno sguardo rapido ai giornali quali il *New York Times* (per quanto riguarda lo scioglimento della giunta di Reggio Calabria) o *Le Monde* (sulle nefandezze dello scandalo della regione Lombardia) per rendersi conto di come questi autorevoli giornali descrivano con lucidità impensabile nel nostro Paese le macchinose relazioni tra *'ndrangheta*, corruzione e politica locale.

Come possiamo sperare che un investitore americano o asiatico possa anche solo pensare di farsi una passeggiata da queste parti? La promiscuità tra politica italiana e malaffare rappresenta il deterrente più potente alla crescita. Ricordiamocelo bene quando voteremo questo provvedimento nelle prossime ore. Ricordiamocelo quando a qualcuno verrà la tentazione di mettere veti e di chiedere modifiche o di apportare i cosiddetti «miglioramenti prendi tempo» tanto amati dal PdL al Senato.

Ricordiamocelo, ma voglio ricordare insieme a voi anche l'entusiasmo con il quale giornali come il *Wall Street Journal* hanno salutato il via libera del Senato a questo provvedimento. Alcuni hanno fatto gli auguri anche al Presidente Monti, perché soltanto in questo modo poteva ripartire il progetto per ricostruire una nuova Italia, quella che noi vogliamo.

Da questo augurio, anche noi abbiamo deciso di ripartire. Ripartire significa che il viaggio è ancora lungo e sicuramente non facile. Ma noi di Futuro e Libertà per l'Italia vogliamo crederci, certi che questo Governo vorrà terminare un lavoro faticoso dove i nodi non sciolti sono ancora tanti, la cui permanenza rischia di inficiare però quanto di buono è stato introdotto con questo disegno.

Abbiamo preferito sfuggire ai condizionamenti di certi gruppi parlamentari, superando il gioco dei veti incrociati e dei ricatti per arrivare a questo provvedimento di oggi. Questa è la conquista, una conquista d'amore per il Paese, ma non è una vittoria. Quella arriverà, se tutti voi la vorrete (*Applausi dei deputati del gruppo Futuro e Libertà per il Terzo Polo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Borghesi. Ne ha facoltà.

ANTONIO BORGHESI. Signor Presidente, signora Ministra, vorrei partire da questa considerazione: il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha annunciato qualche minuto fa alla Conferenza dei presidenti di gruppo che il Governo porrà la questione di fiducia questa sera sul provvedimento e, quindi, ciò significa che per il testo, così come arrivato dal Senato, questa è l'unica occasione di discussione in quest'Aula.

Come tutti vedono, è un'Aula vuota ed è desolante che di un problema tanto importante per il nostro Paese si parli in queste condizioni e, a seguito del preannuncio della posizione della questione di fiducia, si interrompa qualunque altro ragionamento. Ringrazio, peraltro, la Ministra della giustizia, che è comunque presente, nonostante queste condizioni poco decorose per una discussione così importante.

Noi pensiamo che, considerata l'importanza che ha il freno alla corruzione nel nostro Paese (soprattutto per l'economia, per la libera concorrenza, per evitare che vi sia concorrenza sleale e per gli investimenti) questo disegno di legge appare assolutamente insufficiente, poco coraggioso per alcuni profili e addirittura in taluni casi persino controproducente, perché rende più difficile di quanto non fosse prima colpire gli eventi di corruzione.

Segnalo il fatto che non si siano introdotte disposizioni in materia di prescrizione (capisco che si tratta di norme di sistema), ma, se non viene corretta la cosiddetta legge Cirielli, ci sembrano enormi i danni che essa ha provocato - e che provocherà in futuro - per i reati contro la pubblica amministrazione.

Non si è utilizzata questa occasione per introdurre delle norme assolutamente attese sull'autoriciclaggio, che è un fenomeno criminoso spesso legato ai delitti contro la pubblica amministrazione. Queste norme erano fortemente richieste, da tanto tempo, dalla Banca d'Italia e dall'Unione europea. Noi qui ci attacchiamo alle richieste dell'Unione europea, purtroppo per altre situazioni, e quando realmente l'Unione europea ci chiede degli interventi da tempo, a questi, però, non diamo risposte.

Non sono state neanche introdotte le norme, a nostro giudizio improcrastinabili, sul falso in bilancio, perché bisognerebbe rapidamente ritornare alla formulazione precedente al 2005, a quella che noi chiamiamo controriforma del Governo Berlusconi, per ridare fiducia al mercato e agli investitori sulla correttezza e sulla veridicità dei documenti societari e dei bilanci. Pensiamo che questo sia un *vulnus* gravissimo. Come abbiamo visto anche la scorsa settimana, le prove addotte

dal tribunale di Milano, nella condanna dell'ex Presidente del Consiglio Berlusconi a quattro anni, sono fondate su una serie di sovrappuntazioni che nascono da società residenti nei paradisi fiscali, che sono quelle che servono per creare la provvista, attraverso il falso in bilancio, per le attività di corruzione e per le attività delinquenziali. Quindi, senza questo intervento su questa materia, è difficile fare della reale attività contro la corruzione.

Poi, vi è la corruzione tra privati che, in realtà, non è stata introdotta come tale. Si è proceduto, invece, a riformulare la fattispecie già esistente di infedeltà dei dirigenti societari. Tuttavia, le sanzioni restano più basse del necessario, e non è neppure felice la formulazione utilizzata per distinguere i casi in cui si potrà procedere d'ufficio, ossia nel solo caso di distorsione della concorrenza nell'acquisto di beni e servizi, oppure a querela, per gli altri casi in cui si verifichi il fatto considerato reato dalla legge.

Quindi, non possiamo dire che questo provvedimento sia una svolta sul fronte della lotta alla corruzione. Se ne farà, come capita sempre in questi casi, un fatto mediatico, un fatto di propaganda. Ma, in realtà, noi siamo di fronte ad un documento e ad un provvedimento che manca di interventi particolarmente importanti.

Andava rafforzata la fattispecie del traffico di influenza, che è ancora troppo vaga e presidiata da sanzioni deboli. La pena prevista è addirittura inferiore a quella prevista per il reato di millantato credito e questo la dice lunga su questa situazione. Laddove si è in presenza di dazione o di promessa di denaro o di altra utilità, vi potrebbero essere, anche in questo caso, effetti indesiderati sui processi in corso perché, si badi bene, dove ci sono degli effetti negativi si rischia di andare a interferire anche nei procedimenti attualmente al vaglio della magistratura. Avevamo proposto proprio meccanismi per evitare la confusione tra le due fattispecie, prevedendo sanzioni più rigorose per il traffico di influenze. Per questo noi riteniamo che il provvedimento in esame sia mancante di una parte importante.

Allo stesso modo, la novella di cui all'articolo 2635 del codice civile, che è stato battezzato come «corruzione nel settore privato», in realtà ha una formulazione che, ripristinando l'originaria funzione, che ne prevede la perseguibilità a querela di parte, andava affiancata con una norma del codice penale che ritenevamo importante sulla corruzione tra privati, che è la misura che effettivamente risponderebbe alla delega contenuta nella legge comunitaria del 2007. Comunque, era necessario precisare meglio, in modo da evitare di limitarli, i casi in cui vi sia la procedibilità d'ufficio.

Nel reato di concussione andava, a nostro giudizio, ricompreso l'incaricato di pubblico servizio, che invece è stato escluso nel provvedimento in esame.

Tra le diverse fattispecie di concussione, occorre uniformare a livello più alto le sanzioni.

Analogha operazione di riallineamento delle pene verso l'alto doveva essere operata nelle fattispecie della corruzione e della corruzione in atti giudiziari.

Qui vengo ad un altro punto particolarmente caldo e importante: l'incandidabilità per tutte le cariche elettive e governative, ma immediatamente. Qui si doveva operare per l'immediato, per dare ai cittadini una risposta. Noi rischiamo di andare a votare senza avere una norma che incida effettivamente sull'incandidabilità. Il testo contiene in questo senso - come è noto - una delega al Governo.

Quindi, complessivamente siamo di fronte ad aspetti che meritavano una discussione in quest'Aula, ma soprattutto meritavano un atteggiamento diverso dalle parti politiche. Qui bisogna che siano chiare le responsabilità di chi non ha voluto che si introducessero norme, e che ha permesso di mantenere il nuovo reato di induzione in una fattispecie intermedia e più debole tra la concussione e la corruzione. Il primo è confinato all'ipotesi della costrizione a dare o promettere utilità e fa del concusso un soggetto passivo del reato. Più sfumata è la posizione di chi è oggetto di induzione, dal momento che il suo comportamento viene sanzionato penalmente anche se, di fatto, la condotta in cui si sostanzia il reato non è stata da lui ideata e posta in essere. Per questo, noi volevamo proporre un intervento ben più incisivo su questo tema, ad esempio prevedendo anche una causa estintiva del reato dell'indotto, consistente nel fatto che, prima che fosse esercitata l'azione penale, avesse fornito

indicazioni utili all'individuazione degli altri responsabili e al sequestro delle somme e delle utilità trasferite.

Per quanto riguarda sempre il «traffico di influenze», noi volevamo che si correggessero i problemi derivanti dalla definizione della fattispecie nella parte in cui prevede che l'autore procuri indebiti vantaggi ad un terzo sfruttando le sue relazioni esclusivamente in cambio di danaro o utilità patrimoniali. È gravissimo, è gravissimo che si dica che c'è una perseguibilità solo nel caso in cui si sia in presenza di un'utilità patrimoniale e non invece anche quando il pagamento possa avere natura non patrimoniale, come invece è per la corruzione, la concussione e altre fattispecie, perfino per il millantato credito. Per il traffico di influenze illecite, invece, con riguardo a chi si offre per la mediazione illecita e riceve un compenso, il provvedimento prevede che il compenso deve avere natura patrimoniale. Ciò è illogico - lo ripeto - perché potrebbe esservi un compenso di natura non patrimoniale. Questa formulazione contraddittoria comporta anche delle interferenze con il reato di millantato credito e apre inoltre la strada a possibili influenze anche in procedimenti giudiziari in corso.

Per quanto poi riguarda il settore privato, e con ciò chiudo anche il mio intervento, anche a tal proposito, non si è inserito un reato specifico, ma semplicemente si è andati a modificare una norma del codice che riguarda i reati di tipo societario e si è inserita all'ultimo momento, forse per dare un contentino, quest'idea che la procedibilità d'ufficio ci sia in un caso che è estremamente limitato, controverso e discutibile nella sua identificabilità, che è quello della distorsione della concorrenza limitatamente all'acquisto di beni e servizi. Quindi, credo che questo non risponda alla richiesta delle convenzioni internazionali.

Ecco, quindi - e chiudo - che l'impianto del provvedimento si configura come un impianto debole, nella parte in cui non ha recepito istanze importanti sul falso in bilancio, sull'autoriciclaggio e sul traffico di influenze illecite, e persino controproducente laddove indebolisce, per la parte dell'induzione, il reato di concussione, così com'era previsto in precedenza.

Per questo motivo, preannuncio già che ci sarà il voto contrario sulla fiducia e anche sul provvedimento da parte del gruppo che rappresento.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Giovanelli. Ne ha facoltà.

ORIANO GIOVANELLI. Signor Presidente, signor Ministro, voglio ringraziare innanzitutto le relatrici, la collega Santelli della I Commissione (Affari costituzionali) e la collega Angela Napoli, e ringrazio senza infingimenti anche i Ministri Patroni Griffi e Severino perché secondo me con il voto su questo provvedimento noi consolidiamo un importante punto di partenza nella lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione e per il rafforzamento delle politiche di legalità del nostro Paese.

Sottolineo il punto di partenza perché non c'è dubbio che molto rimane ancora da fare e se toccherà a noi, riteniamo di poter anticipare anche già da ora alcuni punti su cui riterremo di agire con un'azione più incisiva, mi riferisco al tema dell'incandidabilità per reati particolarmente odiosi, al falso in bilancio e ad alcuni aspetti delle prescrizioni per reati contro la pubblica amministrazione, e credo anche che una messa a punto migliore si possa trovare su questa questione dei fuori ruolo, non per una logica persecutoria nei confronti di figure che sono sicuramente al servizio del buon andamento delle politiche dello Stato, ma per la volontà di ricercare sempre e comunque una più netta distinzione di ruoli che è fondamentale per il buon andamento della pubblica amministrazione. L'iter di questo provvedimento dal punto di vista politico, a mio avviso, rappresenta meglio di qualunque altro il salto di qualità che abbiamo fatto su questa materia dal momento in cui, un anno fa, siamo andati al superamento del Governo Berlusconi e nello stesso tempo dimostra meglio di qualsiasi altro esempio come sia difficile, con maggioranze spurie come quelle che sorreggono un Governo di questa natura, approvare delle riforme che abbiano un'identità, una radicalità più corrispondenti alle aspettative che, su un terreno come questo, vengono, in modo sempre più esplicito, da parte della società civile e dell'opinione pubblica.

Se si vogliono approvare riforme forti, ci vogliono maggioranze politiche, e credo che questa vicenda ce lo dimostri in modo inequivocabile, ma - lo dico con soddisfazione e non con rammarico - abbiamo qualche anno di vita politica sulle spalle per dire che quello che conta è il senso di marcia delle decisioni che si vanno a prendere, e non ho il minimo dubbio sul fatto che il provvedimento in discussione per la sua approvazione definitiva - non ci urta il fatto che sia stata annunciata la richiesta del voto di fiducia, una volta tanto anzi lo salutiamo come un fatto positivo - va nella direzione giusta e colma un ritardo più che decennale che sta nella responsabilità del Parlamento di non aver saputo colmare mentre il fenomeno della corruzione diventava sempre di più qualcosa di diverso da un fenomeno ascrivibile soltanto all'etica dei comportamenti e sempre di più un fattore discriminante della competitività economica del nostro Paese, talché gli osservatori internazionali guardano al nostro Paese dal punto di vista della sua capacità di imprimere un cambiamento proprio su questi aspetti della nostra vita pubblica, politica e amministrativa.

Ho detto e ripeto: se verrà posta la questione di fiducia, come abbiamo sentito, per noi non ci sono problemi, anzi riteniamo che sia un fatto positivo dal momento che così avremo uno slancio maggiore e un tempo maggiore per metterci al lavoro per la redazione di tutte quelle norme delegate che il provvedimento contiene. Va da sé che anche noi sottolineiamo con la massima forza il fatto che non si possa andare alle elezioni politiche della primavera prossima, senza aver approvato almeno i decreti delegati previsti da questo provvedimento sulla incandidabilità, che noi avremmo voluto più incisiva e più cogente già dal momento stesso in cui veniva approvato il provvedimento. Questo non è stato possibile, ma che almeno i decreti delegati vengano tempestivamente varati e approvati. Ce ne sono anche tante altre di norme regolamentari attuative di questo provvedimento che vedranno impegnati il Governo, le Commissioni parlamentari e la struttura amministrativa del nostro Paese e credo che non bisogna assolutamente perdere tempo e mettersi al lavoro per dare seguito, concretezza e attuazione a questo provvedimento.

Credo che questo slancio e questo impegno attuativo che bisognerà mettere nei mesi prossimi relativamente al provvedimento che stiamo approvando, ci debba suggerire un altro concetto importante, che vale adesso per questo tema, ma vale per tante altre materie che riguardano la pubblica amministrazione. Non esiste un'«ora X» per la quale con una bacchetta magica noi interveniamo sulla pubblica amministrazione ed eliminiamo la corruzione. Esiste un complesso di politiche che devono agire sulla pubblica amministrazione con continuità, e il tema della continuità dell'azione sulla pubblica amministrazione per prevenire questi fenomeni è decisivo. Per questo non capisco, se non per una strumentalità politica che, secondo me, va al di là del ragionevole, questo gioco «al più uno», che rischia di non farci cogliere neanche i risultati maturi che questo provvedimento ci consegna, e che ci ha già fatto perdere troppo tempo rispetto al tempo che sarebbe stato sufficiente per approvare un provvedimento di questo tipo.

La continuità dell'azione della politica e della dirigenza amministrativa è fondamentale come quella di critica, di osservazione e di attenzione da parte della società civile per avere un cantiere sempre aperto su questi temi, senza mai illuderci o illudere di aver risolto una volta e per sempre una vera piaga, che ci colloca nella fascia bassa dei Paesi credibili e direi rispettabili nel contesto internazionale.

Per la frequentazione più ravvicinata dei temi legati alla pubblica amministrazione rispetto a quelli più legati al diritto penale, sui quali interverrà la collega Ferranti, volevo riportare qui un giudizio, secondo me molto bello, che questa mattina ho avuto modo di sentire dal direttore generale della Confindustria, Marcella Panucci. Il direttore generale di Confindustria, riferendosi a questo provvedimento, stamattina in un convegno dell'OCSE ha detto: siamo di fronte ad un disegno molto innovativo dove - io dico finalmente - la prevenzione assume pari dignità della repressione. Considero questo giudizio un elemento davvero qualificante del lavoro che si è cercato di fare tra Parlamento e Governo.

Lo considero un vero passo avanti anche rispetto ad un modo di discutere dei problemi della giustizia in questo Paese che in questi vent'anni si è risolto in un urlo contrapposto tra chi vede la giustizia come una minaccia e chi vede la giustizia penale sempre come la soluzione del problema.

No, la giustizia penale, rispetto a fenomeni come questo, non è la soluzione del problema! Interviene sempre a valle rispetto ad un fenomeno che invece va, in qualche modo, intercettato, prevenuto, colpito prima! Gli strumenti ci possono essere, basta soltanto non fare spallucce quando si parla, appunto, di azione preventiva e non rimandare sempre tutto alla pena, alla pena, alla pena, quasi che la pena sia la risoluzione taumaturgica di comportamenti che sono scorretti fino all'illegalità. Certo, la pena ci deve essere, deve essere soprattutto severa e certa, ma prima della pena vi è la politica, vi è l'intervento della politica, della cultura politica, che si deve affermare su un tema come quello del contrasto della corruzione.

Vi sono tanti campi entro i quali si può agire per favorire la crescita e l'affermazione di questa politica. Uno è, ad esempio, la semplificazione istituzionale: avere un organismo istituzionale, un'impalcatura istituzionale della Repubblica meno barocca, dove sia più chiaro chi fa cosa, quali sono le funzioni che vengono affidate ai diversi livelli istituzionali, significa porre un freno al rimpallo delle competenze, laddove si annida molto spesso il ricorso alla corruzione per snellire i tempi, perché magari la corruzione si ritiene più economica rispetto alle lungaggini che questi rimpalli comportano. La semplificazione amministrativa, perché i passaggi amministrativi che oggi noi imponiamo attraverso le procedure burocratiche e che abbiamo cercato di snellire dalla legge n. 241 del 1990 in poi, ancora continuano ad essere troppo vischiosi rispetto alla linearità che prevede ad ogni provvedimento amministrativo una risposta certa da parte della pubblica amministrazione. Sono aspetti che vanno a colpire duramente il fenomeno della corruzione e su questo bisognerà ulteriormente lavorare. La trasparenza. La trasparenza, non invocata, anche questa, come una panacea, ma perseguita scientificamente. Diceva bene, giustamente, il Ministro Patroni Griffi stamattina nello stesso convegno che ho già citato: si può anche rendere non trasparente una situazione per eccesso di informazioni, nel senso che si inondano la società civile e i soggetti interessati di una serie di informazioni inutili pur di non far sapere la sostanza. È bene quindi andare ad una disciplina più rigorosa di ciò che va reso pubblico, ma certamente pubblico e trasparente. Norme sull'incompatibilità per la dirigenza e anche per la politica. Tutela di chi denuncia. La tutela di chi denuncia è un punto su cui gli osservatori europei insistono tantissimo e che ritengono essere strategico rispetto alla lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione. Rimozione delle situazioni di rischio all'interno della gestione amministrativa, cioè laddove è più facile che, per la natura degli oggetti che si trattano, all'interno della gestione amministrativa si annidino fenomeni di corruzione. Lì bisognerà andare al ricambio, lì bisognerà andare alla rotazione degli incarichi, lì bisognerà essere più presenti con i piani anticorruzione. E poi i codici. I codici di comportamento. Se in un Paese come questo parli di un codice di comportamento la prima cosa che ti fanno è un sorrisino beffardo.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Giovanelli.

ORIANO GIOVANELLI. Negli altri Paesi i codici di comportamento sono, invece, l'elemento al quale si fa riferimento per l'autodisciplina delle professioni, per l'autodisciplina delle amministrazioni. Ritengo che questo debba diventarlo sempre di più anche da noi. Ecco, credo che per queste ragioni noi abbiamo davanti un grande lavoro da fare. Penso che sarà sempre e comunque decisiva la volontà politica di portarlo fino in fondo. Avremo bisogno di professionalità e di impegno anche nuovi rispetto alla nostra tradizione, ma oggi segniamo un elemento di novità, un elemento di discontinuità rispetto al passato che non possiamo che salutare con favore (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Paolini. Ne ha facoltà.

LUCA RODOLFO PAOLINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo testo oggi viene portato alla nostra attenzione già con un *vulnus* di suo, vale a dire che sappiamo tutti, quelli che siamo qui, e tra poco lo saprà anche l'opinione pubblica, che su questo testo sarà messa tra poco la fiducia e

quindi ancora una volta questo Governo strozza il dibattito parlamentare anche laddove, su un provvedimento come questo, ci sarebbe qualcosa da dire. Certamente è un provvedimento su cui Lega Nord - anticipo solo - voterà a favore. Non voterà certamente la fiducia, come ha fatto al Senato, ma lo voterà con una pregiudiziale di fondo, vale a dire, secondo il noto proverbio caro all'ex Ministro Tremonti, «piuttosto che niente è meglio piuttosto».

E in effetti questo provvedimento ha delle cose positive senz'altro, ma ne ha anche altre che mancano. Quello che più che altro manca è la concretezza: è vero che tutta la prima parte riguarda tutte le norme che vengono delegate al Governo per introdurre, da qui ad un tempo variabile da qualche mese ad un anno, una serie di normative finalizzate ad andare nella direzione che tutti noi, noi della Lega per primi vogliamo, vale a dire porre uno stop a quel cancro micidiale per la vita di tutti i cittadini che è la corruzione, che sappiamo tutti essere endemica, *plurilevel*, come direbbe qualcuno, ovvero va dalla piccola corruzione dell'usciera di pochi euro, fino alla grande corruzione che vede soprattutto nella sostanziale impunità che esiste nel nostro ordinamento la sua molla principale.

E, tra l'altro, altro problema generale nel nostro Paese è l'assoluta assenza di controlli di carattere preventivo e automatico di pubblicità. Questo è il vero *vulnus*: il Governo, e il Parlamento per carità, vanno nella direzione giusta ma non si spingono quel passino più in là che avrebbe portato a un'efficacia molto più decisiva. È vero che viene istituita la CiVIT, o meglio la CiVIT viene denominata Autorità nazionale anticorruzione, ed è una cosa certamente positiva. È vero che le vengono conferiti determinati poteri, ma sono tutti poteri che, se andiamo a vedere bene, sono privi di quella capacità di coazione diretta che sarebbero stati utili. Non ignoro naturalmente che la CiVIT può chiedere e può anche imporre, può ordinare, però le manca, come dire, quel passettino in più che consente, ad esempio, di adottare provvedimenti di sospensione o di nomina di commissari *ad acta* direttamente e che potrebbero quindi costituire più che una deterrenza nel caso singolo, una deterrenza di carattere generale, vale a dire determinare conseguenze immediate nei confronti di quegli amministratori o quelle amministrazioni che non adempiano subito alle richieste che arrivano da questa autorità, che peraltro è senz'altro, anche qui lo ripeto, un passo avanti.

Per quanto riguarda quello che non c'è, ebbene, ci è mancato il coraggio di introdurre, come diceva poco fa qualche collega, la normativa sull'autoriciclaggio, cosa che molti magistrati vogliono, cosa che tutti coloro che hanno a che fare con la mafia dicono essere oggi, in questo momento storico, uno dei principali problemi cui bisognerebbe porre rimedio, e in questa occasione il problema dell'autoriciclaggio non viene assolutamente toccato. Quanto al falso in bilancio, anche qui il concetto è giusto, bisognerà poi vedere, se e quando verrà introdotta, la misura, come pure per il traffico di influenze. Vedete, siamo in un momento in cui francamente il populismo fa aggio sulla ragione, quindi gridare «Tutti dentro!», «Tutti ladri!», «Tutti corrotti!», è molto facile e va bene, però è anche vero che quando per una classe dirigente - sono convinto che qui dentro ci sono molte persone che fanno parte della classe dirigente e ne hanno la statura - si parla di traffico di influenze, bisogna essere molto attenti nel fissare dei paletti corretti e soprattutto nell'indicare delle condotte specifiche, perché altrimenti tutto diventa traffico di influenze, tutto diventa fango che da un lato distrugge le persone per fatti assolutamente minimali o irrilevanti, dall'altro consente, in un sistema giudiziario come il nostro in cui ogni procura è praticamente una Repubblica autonoma che non risponde di fatto a nessuno e soprattutto in cui ci sono dei tempi giudiziari che macinano le persone al di là di quelle che sono poi le loro effettive responsabilità, salvo poi scoprire a distanza di cinque, sei, dieci, quindici, diciassette, venti anni, che quel poveraccio che è stato triturato nella macchina nel fango, non meritava di esserlo.

Certamente è un fatto positivo introdurre la corruzione tra privati, perché sappiamo anche qui perfettamente che nell'economia moderna, nell'economia del nostro Paese, non di rado l'impresa privata che agisce sul pubblico è formalmente privata, ma è comunque alimentata, direttamente o indirettamente, con soldi pubblici. Quindi, corrompere il singolo dirigente, il singolo funzionario privato ha un effetto se non diretto quantomeno indiretto sul costo finale di qualsiasi opera e di qualsiasi appalto, e quindi indirettamente sulle casse pubbliche.

Certamente un altro dei problemi che non è stato affrontato è quello che passa per il cosiddetto emendamento Giachetti, che è qui presente e che voglio citare anche per il grande impegno che ha profuso in questa sua battaglia (che non è certamente personale perché è stata condivisa dalla Lega Nord e anche dall'IdV, o meglio da qualche persona dell'IdV), e che ha parlato chiaramente di norma incompleta. In altre parole, è giusto prevedere dei termini finali, ma quello che è stato fatto in questo testo è un modo per svicolare il problema, vale a dire che la norma varrà per il futuro, la norma può prevedere una serie di eccezioni che sono demandate al Governo. In buona sostanza, il problema non è stato affrontato né tantomeno risolto. Eppure è un problema sentito dai cittadini, perché se è vero che vale per i politici il cosiddetto criterio della non permanenza a vita nella carica, dovrebbe valere ancor più per coloro che questo posto ce l'hanno o per concorso o per nomina, ma che non è neppure soggetto a controllo dell'elettorato. Questa è la grande differenza, perché poi si parla sempre dei politici ma, bene o male, i politici a tutti i livelli, dal consigliere comunale, al deputato, al senatore, all'eurodeputato, se il popolo non li vuole li può cacciare. Mentre invece il *grand commis*, il gran burocrate o il professore universitario che svendicchia gli esami non possono essere cacciati da nessuno, se non appunto dall'opera certamente meritoria della magistratura. Per quanto riguarda gli incarichi extragiudiziali dei magistrati, un collega magistrato in Commissione giustizia ha ricordato: non è che tutti i magistrati sono a favore di questa norma; una parte dei magistrati, magari quelli che se ne avvantaggiano, sono a favore, ma la stragrande maggioranza dei magistrati italiani vedono nel consolidamento di queste - chiamiamole così - correnti interne, corporazioni, minilobby, in questo nucleo di magistratura all'interno della magistratura, che a tempo talvolta indeterminato di fatto occupa determinati ruoli e svolge determinati incarichi fuori ruolo, vedono essi stessi, la stragrande maggioranza, una sorta di *deminutio* del loro ruolo e anche «ingiustizia» che patiscono anche sul piano personale.

Il problema dei magistrati fuori ruolo certamente c'è, perché sono secondo alcuni 227, secondo altri 219, certamente molti di loro sono proprio le forze migliori che vengono sottratte agli incarichi giurisdizionali per svolgere funzioni altre. Ecco, sarebbe opportuno che anche su questo punto il Governo, o il Parlamento, ammesso che il Parlamento ancora abbia un ruolo, intervenisse o in futuro intervenisse per disciplinare meglio la questione.

Per quanto riguarda i nuovi reati abbiamo certamente fatto un passo avanti. Abbiamo un aumento di pene, ad esempio nel reato di concussione: passiamo da quattro a sei anni come pena minima, il che certamente è un passo avanti. Ma anche qui il problema vero di sempre nel nostro Paese è sia il fatto che i tempi processuali sono infiniti e quindi la prescrizione molto spesso salva i rei, non tanto in questo reato, quanto in quegli altri che sono pure contemplati in questo provvedimento che vedono pene da uno a tre anni e, in alcuni casi di particolare tenuità, addirittura pena ulteriormente diminuita. Quindi, la tagliola della prescrizione, che è ben conosciuta da chi commette questa tipologia di reati, perché si tratta spesso di personaggi che hanno a che fare con le leggi e sono ben preparati, molto spesso garantisce l'impunità a queste persone. Forse bisognava agire di più. Certo, si è fatto qualcosa e di questo va dato atto, ma bisognava agire di più sulla questione della trasparenza.

Infatti, il vero, unico e principale rimedio alla corruzione è la trasparenza e, se le cose fossero andate diversamente, se questo Parlamento avesse attuato quella grande riforma che la Lega Nord proponeva, in particolare quella relativa ai costi standard, molte di queste norme che oggi voteremo e, comunque, saremo costretti a votare, non noi con la fiducia, ma noi nel merito del provvedimento, non avrebbe avuto ragion d'essere. Infatti, se si fosse attuata la riforma federalista dello Stato, che prevedeva che se quella benedetta e famosa siringa che costa un euro a Milano deve costare un euro anche a Reggio Calabria e a Bolzano, e che chiunque, dirigente pubblico, funzionario, preposto agli acquisti, appaltante la pagasse un prezzo superiore di una certa entità, questo potesse essere cacciato a pedate o, peggio ancora, nei casi più gravi, incarcerato, tutto quello che è stato scritto in questo provvedimento in buona parte sarebbe stato obsoleto, sarebbe stato inutile.

La vera riforma è la trasparenza e la trasparenza, in poche parole, limita, evita di dover scrivere

troppe norme. Nel momento in cui il cittadino, l'amministratore, può effettuare delle comparazioni dirette, immediate, è chiaro che è molto difficile, per chi compie atti illeciti, nasconderli e garantirsi il silenzio e, quindi, l'impunità. È vero - ed è questo un altro dei passi positivi che c'è nel presente provvedimento - che si obbligherà a porre a disposizione delle pubbliche amministrazioni in formato digitale accessibile, e, quindi, non proprietario i dati e le informazioni che servono a fare comparazioni. Questo senz'altro è un passo avanti, ma ancora molto deve essere fatto.

Concludo, dicendo che il nostro giudizio nel complesso è, come ripeto, positivo perché questo chiedono i cittadini, questo chiedono gli onesti che sempre più sono costretti ad erogazioni o a favori o a subire delle pressioni indebite da parte di chi occupa ruoli, sia nell'amministrazione che nel cosiddetto sottobosco amministrativo, e chiede l'indebito per consentire all'onesto di lavorare. Certamente, è anche molto interessante la corruzione per l'esercizio della funzione perché l'aumento di pena, da uno a cinque anni, consente l'intercettazione di coloro che compiono questo tipo di illeciti e che, molto spesso, rappresenta l'unico modo per conoscere prima e reprimere poi il reato. Anche interessanti sono i passaggi in cui si prevede l'interdizione dai pubblici uffici, naturalmente nell'ipotesi in cui non è già prevista dall'ordinamento. Però, attenzione, questo è un altro di quegli errori che talvolta vengono indotti scientemente nell'opinione pubblica: anche in questo provvedimento, a nostro avviso, e a mio avviso almeno, giustamente, ma credo sia impossibile fare diversamente, si punisce la condanna definitiva. Infatti, qui siamo arrivati al paradosso che ormai la Costituzione serve solo nelle parate o quando si deve fare un po' di retorica, ma si dimentica il principio costituzionale fondamentale di tutti i Paesi civili per cui uno è colpevole quando è raggiunto da una condanna definitiva e questo provvedimento correttamente ne tiene conto. Quindi, sì, prevede la possibilità di emanare in futuro norme che contemplino l'interdizione dai pubblici uffici, ma solo se e quando la persona attenzionata è condannata definitivamente.

Quindi, in conclusione, la Lega Nord, sia pure con le riserve che ho detto e che hanno in parte espresso anche altri colleghi di altre formazioni, voterà a favore di questo provvedimento, ma, naturalmente, negherà la fiducia al presente Governo, anche perché non è questo ancora una volta il modo di rispettare il Parlamento che, fino a prova contraria, rappresenta il popolo italiano (*Applausi dei deputati del gruppo Lega Nord Padania*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Misiti. Ne ha facoltà.

AURELIO SALVATORE MISITI. Signor Presidente, una legge sulla prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione nel nostro Paese si è resa necessaria da tempo ed è anche indispensabile visti i gravissimi episodi che sempre più spesso si verificano.

Le classifiche internazionali - le hanno citate altri interventi - ci collocano ai primi posti, nel mondo sviluppato, per reati di questa natura. Quindi le misure che sono state introdotte, soprattutto quelle volte alla prevenzione e ad una maggiore repressione, rispetto al passato, di tali reati, sono numerose. Tra queste spiccano alcune, che sono state citate dai relatori e che effettivamente, in qualche caso, sono anche nuove.

La prima, a mio avviso, importante misura è relativa alla trasparenza negli appalti pubblici. Badate che questo è un problema enorme, perché è molto diffusa la mancanza di trasparenza negli appalti pubblici, che significa una perdita enorme di credibilità internazionale e, se questa trasparenza non c'è, comporta una perdita enorme per le casse dello Stato, per l'erario, se gli appalti pubblici non vengono portati a conoscenza dell'opinione pubblica e soprattutto di coloro i quali devono partecipare alle gare.

Poi c'è - importantissima - la costituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, che sostituisce, di fatto, il Ministero della funzione pubblica come autorità anticorruzione.

Quindi, c'era e c'è bisogno di una disciplina che sia molto più stringente, più aggressiva - direi - sulle incompatibilità tra impieghi e incarichi. Certo, noi avremmo preferito che la questione dell'incandidabilità si fosse decisa subito e che fosse un'incandidabilità più restrittiva; invece,

purtroppo, viene trattata in un disegno di legge delega al Governo affinché entro un anno, cioè dopo le elezioni politiche, siano emanati i provvedimenti in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive o di Governo a seguito di condanne definitive per delitti non colposi. Avremmo preferito che l'istituto entrasse in funzione prima delle elezioni, anche se evidentemente forse avrebbe presentato parecchie difficoltà.

Poi ci sono altre e numerose questioni che riguardano proprio la prima parte, cioè l'articolo 1 di questo provvedimento, che ci è stato restituito dal Senato composto di due norme. È prevista, per esempio, la tutela del pubblico dipendente che denunci un fatto, e questo è un passo avanti rispetto al passato. È incrementato anche il catalogo dei reati alla cui condanna consegue, per l'appaltatore, la risoluzione del contratto.

Sono tutte iniziative normative che vanno nella direzione di migliorare gli appalti pubblici e di renderli più trasparenti, specialmente se poi si adegueranno - speriamo in tempi brevi - anche gli enti locali e, soprattutto, le regioni e quello che resterà delle province.

La norma che riguarda il collocamento fuori ruolo dei magistrati (che, tra l'altro, è collegata all'attività dei magistrati, ma anche ad un altro aspetto molto importante relativamente sempre agli appalti pubblici) è una norma un po' all'italiana; credo che la previsione di un periodo di dieci anni per chi sta fuori dal Consiglio di Stato, dalla Corte dei conti, dai TAR o anche da altri tipi di magistratura, sia relativa ad un tempo straordinariamente alto, quindi sarebbe stato necessario introdurre dei tempi più brevi.

Quindi - e mi avvio alla conclusione, signor Presidente -, ritengo che le modifiche apportate dal Senato al testo della Camera siano in gran parte positive, ma qualcuna è estremamente negativa e ciò è stato messo in rilievo un po' da tutti.

In conclusione, anche se sarebbe stato auspicabile un cambiamento e un arricchimento delle norme che sono state trasmesse al Senato e di quelle che sono tornate alla Camera e che, purtroppo, non possono essere modificate, dobbiamo ritenere che la mediazione raggiunta possa essere da noi sostenuta e accolta; quindi, oltre alla fiducia che continueremo a garantire al Governo, che porrà la questione di fiducia su questo testo, voteremo a favore del provvedimento. Grande Sud, ancora una volta, voterà favorevolmente al testo e sosterrà il Governo (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Grande Sud-PPA*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Barbato, iscritto a parlare. Si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritta a parlare l'onorevole Ferranti. Ne ha facoltà.

DONATELLA FERRANTI. Signor Presidente, finalmente, forse, siamo arrivati alla fine di questo lungo *iter* legislativo del disegno di legge che è stato presentato nel maggio 2010 da Alfano e Brunetta e che è stato completamente riscritto dalle Commissioni giustizia e affari costituzionali della Camera; sicuramente un notevole contributo in questo senso lo hanno dato i Ministri Severino e Patroni Griffi.

Naturalmente noi del Partito Democratico rivendichiamo il lavoro svolto nelle Commissioni; siamo consapevoli dei molti punti positivi raggiunti e delle carenze del provvedimento, che abbiamo cercato di colmare fino alla fine, presentando emendamenti volti ad alzare i minimi e i massimi di pena per i reati più gravi, abbassare i limiti cui ricollegare le pene accessorie (l'interdizione dai pubblici uffici, l'estinzione del rapporto di pubblico impiego), inserire il reato di autoriciclaggio, la modifica del reato di voto di scambio, la reintroduzione del falso in bilancio, ma il testo così com'è oggi e su cui ci sarà il voto è quello che ha raggiunto il massimo di mediazione politica possibile.

Rivendichiamo di non avere accettato alcuna modifica al ribasso del testo Severino, nessuna modifica che ne indebolisse la portata, perché l'impianto della riforma - lo sappiamo e rivendichiamo che si tratta di un testo equilibrato - costituisce comunque un passo avanti nella lotta alla corruzione.

A chi, in questi giorni, in questi mesi, ha sollevato un mare di critiche a questo provvedimento, a chi

demagogicamente chiede che le nuove misure anticorruzione si fermino e siano affossate in un binario morto, voglio ricordare che non si può non tenere conto che la giustizia è stato un tema profondamente divisivo, il più divisivo degli anni che abbiamo alle spalle; che questo è il Parlamento che, fino a qualche mese fa, ha sostenuto il Governo Berlusconi; che la prima parte di questa legislatura è stata costellata da leggi *ad personam* che noi abbiamo fermamente combattuto; che oggi, invece, si può discutere di un testo contro la corruzione e del rigore di alcune norme che ci sono, e credo che comunque questo sia già, di per sé, un passo avanti della politica molto significativo anche per il futuro del nostro Paese.

Ecco quindi che con coerenza e coraggio noi difendiamo questo testo che è all'esame dell'Aula. Lo difendiamo sapendo che è indispensabile approvare nuove norme contro la corruzione proprio per uscire dalla crisi economica, proprio per fronteggiarla, proprio per aiutare la crescita e lo sviluppo. Finalmente ci è consentito adempiere agli impegni internazionali assunti dallo Stato italiano; ci si allinea sotto vari aspetti ai meccanismi di contrasto già utilizzati nella maggior parte dei Paesi. Non possiamo tollerare i ritardi - lo sappiamo tutti -, perché, in un momento come quello che stiamo vivendo e considerando la forte criticità dell'economia, sarebbe da irresponsabili non porre un argine effettivo alla corruzione, che non solo mette a rischio la legalità, ma pesa sull'economia per 70 miliardi di euro l'anno e pesa, quindi, su ogni cittadino.

La corruzione criminale, privata e pubblica, è ormai divenuta un fenomeno endemico, che influenza la società nel suo complesso nel nostro Paese. Anche il nostro sistema repressivo penale è diventato inadeguato. Lo evidenziano i dati forniti dall'ISTAT, che proprio da ultimo sono stati pubblicati: il numero delle persone coinvolte nei reati denunciati per corruzione e concussione, in crescita dal 1992 al 1995, si è ridotto progressivamente negli anni successivi; nel 2010 vi sono stati 88 casi di reati consumati e 595 persone denunciate, nel 2006 solo 239 condanne e nel 2008 solo 46 condannati. Ma questo che vuol dire? Non vuol dire che vi è stata una diminuzione del fenomeno, anzi, si ha la percezione che la sua reale diffusione sia in crescita e le ultime rilevazioni compiute da Transparency International collocano l'Italia al 69° posto, insieme al Ghana e alla Macedonia, con un progressivo aggravamento della corruzione percepita negli ultimi anni, nonostante l'impegno costante delle forze di polizia e della magistratura.

La corruzione non è stata debellata, anzi si è intensificata, con un grado di sommersione e di collegamento con la criminalità organizzata e intrecci perversi tra società politica e società civile che hanno invaso i gangli del Paese.

Combattere la corruzione è diventata, oggi, una parola d'ordine sulla bocca di tutti, anche se bisognerebbe saper stigmatizzare i moralizzatori a scoppio ritardato. Ora, però, è venuto il momento di superare ogni freno, ogni limite, fare almeno i primi passi concreti per una politica di contrasto integrato - come ha detto prima il collega Giovanelli - e coordinato del fenomeno corruttivo, che sia volta non solo a rafforzare gli interventi e i rimedi di tipo repressivo penale, ma anche a introdurre strumenti di prevenzione volti a incidere sulle occasioni di corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione. Questo provvedimento contiene questi aspetti, contiene queste linee.

L'atteggiamento di chi fortemente critica il testo dovrebbe comportare una seria responsabilità politica, in quanto si traduce in un tentativo di affossare un provvedimento che, per quanto non sia quello ideale, è comunque diretto ad affrontare la grave questione del dilagante fenomeno della corruzione in Italia. Il testo è sicuramente un passo avanti nella lotta contro la corruzione, che ha bisogno non soltanto di norme repressive - lo abbiamo detto -, ma anche di misure preventive.

Lascia molto perplessi, quindi, il gioco al massacro che alcune parti politiche hanno ritenuto di fare in questi ultimi giorni, che bene non si riesce a comprendere se non per scopi propagandistici ed elettorali contingenti, che non hanno nulla a che fare con la volontà vera di approvare misure anticorruzione.

Una cosa è certa: dal punto di vista della repressione penale il testo mantiene il reato di concussione (articolo 317 del codice penale) e lo punisce più gravemente, perché da un minimo di quattro si passa a un minimo di sei anni e il massimo è invariato a dodici, per il pubblico ufficiale che costringa a dare o a promettere denaro o altra utilità. In questo caso chi paga è vittima oggi, resta

vittima non punibile dopo l'approvazione di questo disegno di legge.

L'induzione a dare o promettere, invece, diventa un altro reato, diventa un reato distinto, autonomo, e il privato indotto verrà punito, per i fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge, fino a tre anni.

Chiediamoci la vera ragione di questa scomposizione: non certo per favorire qualche imputato, come è stato detto in maniera del tutto falsa e del tutto scorretta, perché si risponde alle numerose sollecitazioni dell'OCSE del 1997 e, da ultimo, a quelle della Commissione GRECO del rapporto 2012.

Gli organismi internazionali sono preoccupati del pericolo che il privato, che è stato indotto a pagare o a promettere, sfugga alla punizione, assicurandosi il ruolo di vittima, di parte offesa e testimone, anziché imputato, pur avendo avuto un margine di scelta, pur avendo potuto non accettare di pagare le mazzette. È questo il punto: pur avendo avuto un margine di scelta, pur non avendo subito alcuna minaccia, ha comunque deciso di pagare, accettando invece di assicurarsi un vantaggio per profitti personali.

Ecco perché abbiamo accettato la soluzione proposta nel testo: nessuna abrogazione, nessuna norma di favore per nessun imputato, solo la necessità di intervenire con fermezza per spezzare, con un intento di politica criminale che spetta al legislatore adottare, il fenomeno corruttivo, non avallando posizioni di comodo, anche processuali, e dando seguito agli impegni internazionali.

Si tratta di uno strumento - lo ripetiamo - sicuramente migliorabile, ma che si pone in concreto contrasto rispetto a quella che, in maniera efficace, è stata definita la «corruzione della mentalità», basata sul disprezzo delle regole che alimenta il malaffare nei poteri pubblici.

Alcune volte, ci viene domandato del ruolo dell'Europa: ricordo che l'Europa non ci chiede, in base alla Convenzione del 1999, di modificare il reato di concussione, ma ci chiede di introdurre misure più efficaci contro la corruzione. Perché non ce lo chiede l'Europa? Non perché la formulazione attuale sia generalmente condivisa, quanto piuttosto perché tale reato è previsto solo in Italia, così com'è configurato oggi, in quanto colui che noi consideriamo concusso in Europa è considerato sempre e comunque un concussore.

Quindi, la distinzione tra concussione per costrizione e concussione per induzione ha una funzione pedagogica in un Paese che è abituato, alcune volte, a compiangersi un po' troppo e in un mondo in cui non bisogna avere giustificazioni quando si violano le regole. Questa è una scelta che impone un impegno sul piano della politica criminale di cui bisogna farsi carico senza paure, con coraggio, pronti a modificarla, pronti a migliorarla, pronti a monitorarne gli effetti, ma un dato è certo: ad oggi, come è stato verificato recentemente con i dati sull'andamento della prevenzione, ma anche della repressione penale, il sistema attuale penale non funziona, e non funziona adeguatamente rispetto alle aspettative e al dilagare del fenomeno corruttivo.

Altre sono state le critiche che sono state ripetute anche dai colleghi qui in Aula riguardanti il tema della prescrizione, che si dice non sia stato adeguatamente affrontato nel provvedimento che si sta qui esaminando. Ma su questo punto vorrei ricordare, con orgoglio, che l'esigenza di intervenire sulla disciplina della prescrizione del reato al fine di eliminare gli effetti negativi derivanti dalla legge ex Cirielli, approvata nel 2005, è stata posta dall'inizio di questa legislatura solo dal Partito Democratico, che l'ha indicata tra le priorità in materia di giustizia e che ha ottenuto, quando ancora era all'opposizione, che la propria proposta venisse messa in quota all'ordine del giorno della Commissione giustizia.

Forse i tempi non erano maturi, forse non c'era una condivisione, eppure all'epoca quell'*iter* legislativo si è fermato, perché non vi è stata adesione di nessun'altra forza politica e, anzi, sono iniziate in quel periodo le proposte che venivano dal PdL riguardanti il processo lungo e la prescrizione ancora più breve.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROCCO BUTTIGLIONE (ore 17,45)

DONATELLA FERRANTI. Questo non vuol dire nulla, ma vuol dire che bisogna continuare, che non era il momento opportuno e non era il momento propizio, ma certamente dire che qui non si sia voluto, da parte della nostra forza politica, affrontare il tema credo non faccia onore a chi ha vissuto i momenti che sono stati determinanti di questa legislatura.

Certo è che il tema della prescrizione non poteva essere risolto solo per i reati contro pubblica amministrazione. Noi abbiamo presentato degli emendamenti in questo senso: abbiamo chiesto il raddoppio dei termini della prescrizione e abbiamo chiesto comunque la sospensione dei termini dopo la sentenza di primo grado.

Ma comunque, in merito al problema della prescrizione del reato, gli effetti nefasti - lo ripeto - derivano da una legge, la legge cosiddetta *ex Cirielli*, che oggi tutti criticano, ma che in realtà è stata approvata nel 2005, quando al Governo mi pare ci fosse sempre la maggioranza PdL e Lega, quindi qualcuno che oggi - ho sentito anche il collega Paolini ed altri - ci viene a dire che qui mancano alcuni interventi. Allora siamo ben lieti che, a un certo punto, ci si renda conto degli effetti nefasti di quelle modifiche legislative, soprattutto nei confronti di reati di così difficile accertamento, come i reati contro la pubblica amministrazione, che si consumano nel momento in cui vi è l'accordo, in cui vi è la dazione di denaro, in cui vi è la minaccia, e quindi sono di difficile accertamento, mentre il tempo per la prescrizione del reato comincia a decorrere subito, anche prima che il reato venga scoperto, e continua a decorrere nonostante che il processo vada avanti nei tre gradi di giudizio. Ma quella riforma sulla prescrizione, che sarà uno dei nostri punti programmatici, lo è stato prima e lo continuerà ad essere, non si è potuta affrontare proprio perché la maggioranza di sostegno di questo Governo è una maggioranza che deriva sempre da una situazione politica di difficile equilibrio. Non si è potuto, ma non per questo non si vuole affrontare anche in altra sede e, se siamo pronti, anche adesso. Quindi, continuare a ripetere vecchi copioni di una recita che ormai non può incantare più nessuno credo che non faccia bene alla politica.

Credo che tutti gli episodi di grave distorsione della politica che sono emersi in questi ultimi tempi debbano richiamare alla responsabilità, alla coerenza, al dovere di lealtà: la lealtà nei confronti delle altre forze politiche e la lealtà nei confronti dei cittadini.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Ferranti.

DONATELLA FERRANTI. Credo comunque che, dopo un periodo, dopo un momento, dopo varie fasi in cui scontri molto forti si sono avuti sulla giustizia, l'essere riusciti e riuscire a varare un testo di norme significativo, sia pure migliorabile, per contrastare la corruzione e gli altri mali del nostro Paese ha un forte significato politico che non può essere trascurato, soprattutto dopo l'emergere degli scandali che hanno dominato la cronaca di questo ultimo periodo, e che giustifica anche il nostro impegno nel sostenere questo provvedimento, affinché possa essere l'inizio di un percorso per la ricostruzione del buon governo e della legalità (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Tassone. Ne ha facoltà.

MARIO TASSONE. Signor Presidente, non occuperò lo spazio che il Regolamento mi attribuisce e cercherò di fare qualche valutazione a margine di questo provvedimento. Ovviamente la nostra presenza, la presenza dell'UdC in questa fase, nell'*iter* parlamentare di questo provvedimento, non vuole essere semplicemente una testimonianza, ma soprattutto una condivisione del lavoro e del percorso fin qui consumato e ha il sapore quindi di una sollecitazione ulteriore che facciamo in questo particolare momento.

Ci troviamo, signor Presidente, alle ultime battute anche di questo provvedimento. Non c'è dubbio che si tratti di un provvedimento travagliato, articolato, complesso. È complesso il tema, l'argomento che trattiamo, ossia le norme anticorruzione. Sono complessi ovviamente i tentativi, che pure vengono ad essere contenuti in questo provvedimento, di innovazione e di rottura rispetto a

quella che è una situazione non più sostenibile all'interno del nostro Paese. Ritengo che sia certamente innovativo, che sia certamente un fatto nuovo che richiama anche altri problemi, altri temi e altri argomenti. Lo voglio dire, signor Presidente, anche ai Ministri che stanno dall'altra parte, che chi ha vissuto per alcuni anni nella vita parlamentare un po' ha raccolto via via una serie di esperienze.

Le esperienze riguardano la grande produttività normativa. C'è sempre qualcuno che dice che questo Parlamento non è in grado perché produce norme. Poi, quando non si producono norme e non si approvano leggi, allora si dice chiaramente che il Parlamento è inefficiente, ma qui ci troviamo di fronte ad una fase veramente difficile, incomprensibile e indecifrabile dell'antipolitica. Le norme certamente sono importanti e fondamentali, così come lo sono le norme che sono contenute in questo provvedimento. Ma sono importanti e fondamentali nella misura in cui rispecchiano e recuperano un dato culturale: non ha senso semplicemente affidarsi alla norma. L'ho detto anche quando abbiamo discusso nella prima lettura di questo provvedimento. Non ha senso affidare semplicemente alle norme in termini taumaturgici ogni rinnovamento e ogni adeguamento alle esigenze, alle richieste e alle sollecitazioni che provengono dal Paese.

La lotta alla corruzione si fa certamente con le norme, ma non bastano semplicemente le norme, che sono un passaggio fondamentale e io non posso certamente che apprezzare il lavoro svolto dai colleghi delle due Commissioni e dai due relatori. Non posso che apprezzare certamente il lavoro, la disponibilità, la puntigliosità, la tenacia e la pazienza anche dello stesso Ministro della giustizia. Ma io ritengo che questa sia una fase di passaggio (non dico di avvio) obbligato, che dovevamo pur fare, con la previsione di alcune fattispecie di reato. Ma soprattutto, con tutta l'impalcatura della prevenzione, non mettere in condizione il pubblico amministratore oppure il funzionario amministrativo della pubblica amministrazione di delinquere credo sia un fatto importante per quanto riguarda l'eliminazione di alcune condizioni particolari di incompatibilità.

Ritengo che siano dati fondanti rispetto ad una esigenza di controllo, perché le incompatibilità o il cumulo degli incarichi oppure le condizioni dove si configurano anche interessi particolari e propri riversati nella pubblica amministrazione debbono avere un controllo. Tutto questo certo è affidato alla norma, ma la norma da sola non è esaustiva in tutto questo. Bisogna che ci sia sempre di più una capacità forte dove si individua la responsabilità della politica nell'esaltazione delle istituzioni, visto e considerato anche che questo provvedimento dell'anticorruzione è stato un po' evidenziato e monitorato come un provvedimento importante e fondamentale per la crescita economica del nostro Paese. Ma io dico che è fondamentale per rimuovere alcuni ostacoli per la crescita umana e civile. Non c'è una crescita economica senza una crescita culturale, civile e un retroterra umano, che nasce ovviamente dal rispetto per evitare ovviamente che tutto questo si traduca - se noi vogliamo - nel restringimento della democrazia e della libertà. Una pubblica amministrazione che certamente nasce oppure si introduce nel circuito della corruzione poi sempre di più restringe la democrazia, la libertà, ma soprattutto penalizza la dignità della persona umana e frustra ogni tipo di speranza e soprattutto di progresso sul piano civile che questo nostro Paese intende ottenere.

Ritengo che alcune cose ci siano. Lo hanno rivendicato e illustrato con molta chiarezza sia nelle Commissioni congiunte I e II sia le due relatrici, che ho ringraziato e ritorno ovviamente a ringraziare. Ritengo che ci troviamo di fronte ad una fase nuova. Certo diciamo con estrema chiarezza che ci sono anche un dato e un aspetto che riguardano anche la criminalità organizzata. Questo è un altro argomento che voglio riportare e riproporre anche all'attenzione dell'Aula. Si fa molta differenza spesso tra criminalità organizzata e non. Ritengo che noi dobbiamo avere una disponibilità a fare una riflessione in più.

Certamente, anche la corruzione, molte volte strumentale anche alla criminalità organizzata, si introduce nella pubblica amministrazione. Ritengo che anche le innovazioni fatte, per quanto riguarda gli elenchi che dovrebbero essere nelle prefetture - le *black list* o le *white list* -, credo rappresentino un passaggio importante ma da sole non sono esaustive. Vi è bisogno di ulteriori controlli in termini molto più cogenti rispetto a quelli che sono gli obiettivi.

Ma vi è un altro aspetto e un altro dato che voglio rilevare, in questo particolare momento. Quando

parliamo di corruzione e di corrottele parliamo, ovviamente, di credibilità delle istituzioni e della democrazia. Dunque, vi è certamente anche il problema relativo alla non ricandidabilità e alle incompatibilità sulla candidabilità. È certamente un aspetto importante e fondamentale. Quante volte lo abbiamo detto ed esplicitato questo pensiero, soprattutto quando si è parlato dello scioglimento dei consigli comunali. Noi abbiamo rilevato un'incongruenza in quella legge, su cui votai contro allorché venne varata. Coloro che sono indicati nel decreto di scioglimento come sospettati di avere una qualche responsabilità poi conservano, per intero, l'elettorato attivo e l'elettorato passivo. Questa è veramente un'incongruenza che non si capisce bene. Allo stesso modo, ovviamente, vi sono anche altri aspetti che attengono alla responsabilità laddove chi, indirettamente o direttamente, è indicato e monitorato dovrebbe avvertire la responsabilità di dimettersi, allorché si trova a gestire e a guidare le amministrazioni, per corrispondere certamente a quella che è un'esigenza avvertita nel nostro Paese.

Oggi, poi, si fa molto e si dice molto sulla «rottamazione». Sembra che questo sia una categoria culturale, una categoria filosofica, signor Presidente, relativa alla «rottamazione». Ma, questo che significa? È un altro lavoro che dovremmo fare per rivendicare, ovviamente, l'autorevolezza di una concezione che non nasce dalle violenze o dai giudizi apodittici ma che nasce, certamente, dalla volontà di costruire, sul piano umano e sul piano civile, una prospettiva diversa.

Certamente, anche su altri aspetti si dovrebbe effettuare una lunga discussione, come per il traffico di influenze, per la corruzione fra privati e per la concussione per induzione, che sono i fatti nuovi. Vi è, poi, il discorso sulla prescrizione. Abbiamo letto anche il documento del Consiglio superiore della magistratura che, correttamente, ha voluto licenziarlo dopo la fase conclusiva del provvedimento. Il Consiglio superiore della magistratura interloquisce molte volte sui problemi in termini molto forti e molte volte anche appropriati. Certo, vi è il discorso della prescrizione ma il discorso della prescrizione richiama un altro problema: il problema della durata, comunque, dei processi. Non ci si può trincerare sulla prescrizione senza avere la contezza in ordine alla congruenza sulla durata dei processi. Altrimenti, parliamo soltanto di prescrizione - di eliminare la prescrizione, di allargare i termini della prescrizione, come viene ad essere anche indicato da parte del Consiglio superiore della magistratura - ma c'è anche un problema sulla durata dei processi. Ma vi è anche - e con questo mi avvio a concludere, signor Presidente - quel famoso emendamento presentato dall'onorevole Giachetti. Io ho votato a favore su quell'emendamento. Ovviamente, abbiamo deciso e si è deciso di non presentare emendamenti e, quindi, non abbiamo presentato emendamenti. Il Governo, fra qualche ora, porrà la questione di fiducia su questo provvedimento e, finalmente, calerà il sipario su questo provvedimento. Ma, quell'emendamento presentato dall'onorevole Giachetti, interpretato e modificato dal Senato, poneva alcuni problemi che certamente il Senato non ha colto. Non voglio parlare di influenze - entreremmo nel traffico di influenze - ma, come sapete, noi siamo sempre oggetto di chiacchierio e di chiacchiericcio, come si suole dire, e di essere la casta. C'è la casta dei parlamentari! Non parliamo, invece, della casta del Governo, perché il Governo non è casta, per carità di Dio! Ogni cosa la riversiamo soltanto sui parlamentari. Inoltre, svolgiamo anche molte volte trasmissioni sui parlamentari e poi quando uno fa delle provocazioni ne viene fatto un problema di Stato, per difendere le istituzioni. Tutto sulla casta! Ma non è possibile accettare! Ma questo è un problema serio. Ho rivendicato, moltissimi anni fa, che non è possibile indossare lo stesso «berretto», ad esempio, e mi riferisco ai magistrati, che sono anche direttori generali del Ministero della giustizia. Del Ministero della giustizia! Sono direttori generali che, ovviamente, hanno una propensione per quanto riguarda le leggi, perché gestiscono gli uffici studi e fanno altre cose sul piano legislativo e sono direttori generali e magistrati.

Quando gli conviene sono magistrati, quando non gli conviene sono direttori generali.

Più volte, quando ho vissuto le mie esperienze nei dieci anni di Governo, parlando con i colleghi che erano al Ministero della giustizia, ho sempre chiesto: ma chi conta, chi sta al Governo o i magistrati? Credo che oggi il Ministro abbia una grande responsabilità - lo apprezzo e l'abbiamo apprezzato - e qualche difficoltà di interpretazione - lo dico nella mia libertà - e quella vicenda della

permanenza dei magistrati fuori ruolo crea qualche sospetto e qualche inquietudine in più. Qualche collega ha detto che era fuori materia e non è vero, perché molte volte si è controllori e controllati, ci sono connivenze strane e intrecci vari e in questo credo che consista la corruzione, altrimenti ci prendiamo in giro.

Signor Presidente, mi avvio alla conclusione: certamente ci saremmo aspettati qualcosa di più, in relazione, ad esempio, al delitto di riciclaggio o al falso in bilancio. Quante volte l'abbiamo chiesto anche in Commissione Antimafia? Questa era l'occasione buona. Ci sono problemi e dati forti per i quali non si può tralasciare? Questo è il discorso delle vicende culturali perché, se non c'è un processo di maturazione forte e se tutto il processo normativo non viene accompagnato e sostenuto dalla cultura, dalla sensibilità e dalla novità, le norme rimangono appese senza nessuna conseguenza e senza nessuna incidenza.

Allora, certamente qualche amarezza ce l'ho: ci siamo certamente adeguati all'orientamento di carattere generale di non presentare emendamenti e di licenziare subito questo provvedimento, ma se si pensa che con questo provvedimento si riequilibra un clima di antistato si sbaglia di grosso. Io ritengo che il giorno dopo dobbiamo operare in termini consequenziali. Non è con le norme *ad hoc* che si esorcizza un atteggiamento contro le istituzioni, contro la democrazia parlamentare e contro la storia di questo Paese. Noi dobbiamo recuperare una nuova storia, conservare questi 18 anni che non sono stati esaltanti per la democrazia e ricomporre un altro cammino, certo con il sostegno di norme, di principi, ma anche di comportamenti ed atteggiamenti seri. Ritengo che questo sia il dato importante e fondamentale e, visto che ho di fronte a me anche il professor Patroni Griffi, qualcosa mi viene in mente da dirle, signor Ministro, per quanto riguarda i tetti, le consulenze e tutto il modo di essere consulenti e, al contempo, all'interno dell'amministrazione, portatori di responsabilità di gestione. Noi abbiamo fatto i consulenti e ovviamente abbiamo creato una figura che è sovraordinata di fatto sostanzialmente anche rispetto a quelli che sono i portatori di responsabilità per quanto riguarda la pubblica amministrazione. Ho promesso di essere breve, forse ho tralasciato in qualche momento, ma rispettosamente mantengo l'impegno che ho assunto.

Per queste considerazioni - visto che poi gli altri colleghi avranno modo di fare le dichiarazioni di voto sia per quanto riguarda la questione di fiducia che verrà posta, sia con riguardo al voto finale sul provvedimento - per quanto ci è dato di dire in questo particolare momento, questo è certamente un avvio. Forse ci aspettavamo qualcosa di più, ma è comunque un avvio. Non consideriamo questo percorso esaustivo perché, considerarlo esaustivo, vuol dire festeggiare e soprattutto esaltarci per il momento: l'esaltazione viene attraverso la considerazione esposta sul fatto che questo processo è avviato. Bisogna continuare in questa legislatura e in altre legislature, con la speranza ovviamente che il lascito alle altre legislature sia prettamente politico. Se verrà meno la politica e se la politica ancora manterrà questa sua opacità e questa sua crisi, tutto sarà difficile, ma ci auguriamo di rilanciare la politica e tutto quello che si conviene sul piano della crescita morale ed etica di questo nostro Paese.

Se manca il senso dell'etica, della responsabilità e della morale, tutto sarà difficile; ci possono essere mille norme, milioni di norme, se ci sarà una nuova cultura, una nuova sensibilità della responsabilità, certamente tutto può cambiare e le norme saranno lo strumento e saranno d'aiuto per andare avanti e raggiungere alcuni obiettivi.

PRESIDENTE. Saluto gli insegnanti e gli studenti della scuola media Domenico Zipoli e dell'istituto comprensivo Gandhi di Prato, che stanno assistendo ai nostri lavori dalle tribune (*Applausi*).

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Repliche dei relatori e del Governo - A.C. [4434-B](#))

PRESIDENTE. Prendo atto che l'onorevole Santelli, relatore per la I Commissione (Affari costituzionali), e l'onorevole Angela Napoli, relatore per la II Commissione (Giustizia), rinunciano alla replica. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

PAOLA SEVERINO DI BENEDETTO, *Ministro della giustizia*. Signor Presidente, siamo giunti ad una tappa che potrebbe essere l'ultima di questo provvedimento, ed allora è bene segnare, con tutta obiettività e nella massima sinteticità, la storia, perché la storia deve rimanere consegnata agli atti del Parlamento, e per tracciare la storia di questo provvedimento richiamerò alla memoria di noi tutti una famosa favola di Esopo.

«Un vecchio faceva il cammino con il figlio giovinetto. Il padre e il figlio avevano un unico piccolo asinello: a turno venivano portati dall'asino ed alleviavano la fatica del percorso. Mentre il padre veniva portato e il figlio procedeva con i suoi piedi, i passanti li schernivano: «Ecco,» dicevano «un vecchietto moribondo e inutile, mentre risparmia la sua salute, fa ammalare un bel giovinetto». Il vecchio saltò giù e fece salire al suo posto il figlio suo malgrado. La folla dei viandanti borbottò: «Ecco, un giovinetto pigro e sanissimo, mentre indulge alla sua pigrizia, ammazza il padre decrepito». Egli, vinto dalla vergogna, costringe il padre a salire sull'asino. Così sono portati entrambi dall'unico quadrupede: il borbottio dei passanti e l'indignazione si accresce, perché un unico piccolo animale era montato da due persone. Allora parimenti padre e figlio scendono e procedono a piedi con l'asinello libero. Allora sì che si sente lo scherno e il riso di tutti: «Due asini, mentre risparmiano uno, non risparmiano se stessi». Allora il padre disse: «Vedi figlio: nulla è approvato da tutti; ora ritorneremo al nostro vecchio modo di comportarci».

Le favole di Esopo ci hanno raccontato tante cose e ci hanno detto tante cose vere, profonde, serie e questa storia mi fa pensare alla storia di questo provvedimento. Nulla è approvato da tutti, questo è il primo principio che traggo da questa favola, nulla è approvato da tutti perché nulla è perfetto, tutto è perfettibile, e se aspettassimo di avere un provvedimento perfetto, probabilmente la legge non si muoverebbe mai, il legislatore non si muoverebbe mai, il Parlamento non approverebbe mai leggi, e non credo che questo sia il compito di un legislatore. Il legislatore deve avere il coraggio di andare avanti anche quando non c'è una condivisione totalitaria.

Secondo insegnamento: torneremo al nostro vecchio metodo di comportarci, che era quello di fare a turno, di cercare di non stancare troppo l'asinello, di non stancare troppo il papà e di non stancare troppo il bambino, cioè di mantenere un equilibrio tra le cose, perché la prima caratteristica di una legge è il suo equilibrio, un equilibrio tra modelli estremi e tra la possibilità di comprendere tutto in un unico provvedimento e la necessità di limitare quel provvedimento a ciò che è inerente, e strettamente inerente, alla materia.

Ma equilibrio non vuol dire rinuncia, equilibrio vuol dire fermezza sui capisaldi che hanno ispirato il comportamento; ritornare al vecchio comportamento vuol dire mantenere i capisaldi dai quali eravamo partiti e, se andiamo a riesaminare questi capisaldi, noi vediamo che ciò che era stato fatto e detto in quest'Aula, è stato mantenuto, ciò che era stato fatto e detto in II Commissione (Giustizia) della Camera è stato mantenuto.

I capisaldi sono ancora lì dove dovevano essere. L'equilibrio delle pene e l'introduzione di nuovi reati sono stati i capisaldi sulla base dei quali ci siamo mossi fin dal primo momento e sui quali il provvedimento è stato mantenuto.

Sempre per ripercorrere sinteticamente la storia del provvedimento, ricordo quel che c'era in questo provvedimento in una prima fase: emendamenti abrogativi, emendamenti eccessivamente penalizzanti, emendamenti su materie non omogenee. Qual era la possibile scelta? Mantenere tutto così, rendendo dei pareri più o meno farisei - mi rimetto o sono contrario - oppure cercare di fare qualcosa di equilibrato, selezionare ciò che poteva essere fatto ragionevolmente, e farlo ragionevolmente. Ecco, questa è la scelta che il Governo ha fatto. È questa la responsabilità e la sfida che il Governo ha ritenuto di assumersi, ed ora è qui a rispondere di questa sfida e del suo risultato, una sfida nella quale però ha trovato degli straordinari alleati, perché le Commissioni giustizia hanno lavorato intensamente sia alla Camera sia al Senato per arrivare a questo risultato,

ed il fatto che in Aula si sia posta la questione di fiducia non esclude che questo provvedimento sia stato profondamente condiviso da tutti i gruppi parlamentari, che hanno partecipato lungamente alla discussione.

Quali sono stati i capisaldi, fin dall'inizio, sui quali ci siamo mossi? Non abbandonare l'idea della distinzione tra concussione e corruzione, ma migliorarla, esattamente come ci chiedevano le fonti internazionali, che non ci chiedevano né di negare la specificità delle nostre scelte, né di eliminare il delitto di concussione, ma ci dicevano semplicemente di stare attenti - ma poi è già stato detto molto bene da alcuni di coloro che sono intervenuti - perché nel nostro ordinamento si può creare una certa confusione tra chi è certamente vittima del reato e chi in qualche modo ha contribuito allo stesso. È per questo che abbiamo introdotto la fattispecie intermedia della concussione per induzione. Non replicherò alle critiche che sono state fatte in maniera così aggressiva a questa intenzione, perché l'intenzione è chiara ed è stata spiegata più volte, se non la si vuol comprendere non è perché non sia possibile comprenderla, ma evidentemente perché non si vuole comprenderla. Anche qui che la scelta fosse ragionevole lo ha confermato la prima dottrina che si è formata sull'argomento, che ha parlato di continuità tra fattispecie, che ha parlato di ragionevolezza di questa distinzione, che ha parlato di un miglioramento della differenziazione tra concussione e corruzione. Andatevi a rileggere tutto quello che è stato scritto dopo che il provvedimento era uscito dalle Commissioni giustizia. Non vi erano altro che commenti positivi su questo.

Ancora, l'altro caposaldo riguarda l'inserimento di nuove ipotesi di reato, che venivano da suggerimenti internazionali, ma che erano anche avvertite come necessità nel nostro Paese: il traffico di influenze illecite e la corruzione tra privati. Vedete, oggi questo risultato sembra scontato e ovvio: oh guarda, avete inserito due reati, è così banale. Ebbene, credo che chi ha partecipato al dibattito sappia perfettamente che questo inserimento non è stato indolore e non è stato indifferente, ma ha comportato una serie di dibattiti e di discussioni, con una prima fase nella quale c'è stata una certa definizione, ed una seconda fase che, nell'ambito di un dibattito molto aspro - lo voglio ricordare - ha portato poi comunque ad una condivisione di una ristrutturazione delle fattispecie, che non hanno però perso la loro fisionomia. Non solo non sono state eliminate, ma rimangono lì a testimonianza della serietà delle intenzioni di dar luogo ad un provvedimento compiuto ed equilibrato, ed a testimonianza del fatto che non si voleva venire meno ai capisaldi della riforma. Qualcuno oggi ha detto che è stata una conquista. Sì, è stata una conquista.

Nel parlare di questa conquista, però, molti hanno dimenticato che oltre a questi due capisaldi, vi era il grande capitolo delle pene da affrontare, e che in questo grande capitolo, tutte le risposte sanzionatorie sono state modificate nel senso di una maggiore intensità. Credo sia inutile farvi l'elenco di tutte le pene, sapete perfettamente come le abbiamo modificate, ossia in maniera equilibrata, ritenendo che la gravità dei reati di concussione meritasse una risposta più severa che è stata data. Perché nessuno ricorda questo? Perché si ricordano solo le assenze del provvedimento e non le presenze che sono importantissime?

Per quanto riguarda l'abuso d'ufficio, la pena della reclusione da sei mesi a tre anni è passata da uno a quattro anni. Per la concussione la pena è rimasta comunque quella vera, quella che merita, ossia la reclusione da quattro a dodici anni. Per la corruzione per l'esercizio della funzione, la corrispondente pena che andava da sei mesi a tre anni, è passata da uno a cinque anni. Per la corruzione propria, la reclusione da due a cinque anni passa da quattro a otto. Per la corruzione in atti giudiziari, da tre a otto passa da quattro a dieci e nel secondo comma viene ulteriormente aumentata. Nel peculato, la pena minima viene passata da tre a quattro anni. Perché questo nessuno lo ricorda? Perché nessuno lo dice? Perché sembra che questo provvedimento sia passato come acqua fresca da una Camera all'altra e da una fase all'altra? A me sembra che questi elementi debbano essere ricordati nel momento in cui si sta per chiedere l'approvazione con fiducia di questo provvedimento, proprio perché il Parlamento si senta sereno nell'approvare il provvedimento stesso, sereno di aver compiuto fino all'ultimo il proprio dovere.

Nella seconda fase di questo provvedimento - mi avvio veramente alla conclusione, senza farvi preoccupare per la durata del mio intervento -, ossia nel passaggio dalla Camera al Senato, è

cominciata la fase della disperazione. Tutti dicevano che il provvedimento era su un binario morto, che non sarebbe passato, che non sarebbe stato approvato. Si diceva che se non fosse stato fissato a luglio e discusso a settembre non ce la si sarebbe fatta. Bene, oggi siamo qui per una fase conclusiva. Credo che di questo si debba dare un apprezzamento al Parlamento che non ha rallentato l'*iter* di questo complesso provvedimento. Si tratta forse del provvedimento più complesso degli ultimi mesi sia per numero di articoli, sia per materie che ha regolamentato, cioè l'intera materia della corruzione nella prospettiva della prevenzione e della repressione. Nonostante questa difficoltà, nonostante la delicatezza, nonostante i temi della giustizia siano sempre stati problematici, siamo arrivati alla fase finale. Ma quando siamo arrivati alla fase finale, nonostante tutta la struttura del provvedimento fosse sostanzialmente immodificata, salvo alcuni emendamenti, a mio avviso migliorativi, che hanno riguardato soltanto la corruzione tra privati e il traffico di influenze - sui fuori ruolo poi farò una piccolissima precisazione -, si rimette tutto in discussione come se si fosse chiesto a questo provvedimento di essere la panacea di tutti i mali. Allora si comincia a dire che non è prevista la riforma della prescrizione, il falso in bilancio, il voto di scambio. Vi è un'altra cosa che non sarebbe presente e che ora non ricordo.

MARIO TASSONE. L'autoriciclaggio.

PAOLA SEVERINO DI BENEDETTO, *Ministro della giustizia*. L'autoriciclaggio, perfetto, grazie del suggerimento.

Non è previsto l'autoriciclaggio, cioè non vi sono delle regolamentazioni che sono sì a contorno dei delitti contro la pubblica amministrazione, ma che non sono dentro la corruzione. Anche questo, come dissi fin dalle prime discussioni in II Commissione (Giustizia) della Camera, non è una scoperta dell'ultimo momento.

Io dissi che della prescrizione si deve parlare in un provvedimento di carattere generale, dissi che dell'autoriciclaggio si deve parlare in un provvedimento di carattere generale, per il falso in bilancio e per il voto di scambio anche c'è un disegno pendente in Parlamento. Perché far confluire qui dentro tutto, con l'unico risultato di bloccare ogni possibilità di approvazione di questo provvedimento? Questa è la logica molto lineare, molto chiara, molto trasparente che ha ispirato il Governo nella sua scelta di volere centrare il cuore del problema e cioè prevenzione e repressione della corruzione. Quanto al tema del fuori ruolo mi limiterò a dire quale era la mia originale intenzione, perché poi la Commissione giustizia del Senato ha adottato un suo testo. La mia preoccupazione, vedete, nell'emendamento che avevo presentato e che poi è stato superato da un emendamento del Senato, era semplicemente quella di dare un numero di anni uguale a quello che era dell'originario provvedimento Giachetti, cinque più cinque, e portarlo a dieci, ma semplicemente perché volevo tutelare la continuità di alcune funzioni. Non era certamente mia intenzione aderire alla linea di chi riteneva che il fuori ruolo dovesse essere eterno, assolutamente no, sono la prima a credere che nessun magistrato debba poter stare fuori ruolo per tutta la vita o per periodi lunghissimi. Mi preoccupavo però dell'interruzione delle funzioni, mi preoccupavo all'idea che vi fossero funzioni elevate la cui durata era superiore a cinque anni e che sarebbero state interrotte dal termine del cinque più cinque. Da qui la mia preoccupazione che senza cambiare il totale, quindi rimanendo a dieci, queste funzioni non si spezzassero e questo era riflesso anche nell'emendamento che avevo proposto in cui l'unica eccezione era quella di tipo funzionale.

C'è stato poi l'emendamento approvato dal Senato che comunque si ispira ad una logica di escludere eccezioni assolute e di mantenerle comunque soltanto collegate all'esercizio di alcune funzioni.

Dicevo che questi sono i punti del cosa c'è nel provvedimento, questi i punti fondamentali, questi i punti con i quali si è cercato di dare equilibrio a questo provvedimento ed io credo che tutto questo, voi, proprio voi che avete vissuto fin dalle prime fasi l'elaborazione di questo provvedimento, le prime riunioni, le prime discussioni in Commissione giustizia, sappiate che è stata l'evoluzione del provvedimento. Quindi, io credo che sia con assoluta serenità che si possa dire che questo

provvedimento è stato ampiamente discusso, ampiamente condiviso e che sia giunta l'ora che esso sia trasformato in legge.

(Posizione della questione di fiducia - Articolo unico - A.C. [4434-B](#))

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi. Ne ha facoltà.

FILIPPO PATRONI GRIFFI, *Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.*

Signor Presidente, onorevoli deputati, credo che un elemento caratterizzante questo disegno di legge è, come è stato notato anche dalla collega Severino in sede di replica al Senato, la visione integrata di prevenzione e repressione del fenomeno della corruzione. Questo è, ritengo, un elemento fortemente caratterizzante e fortemente innovatore del disegno di legge, cui ha contribuito l'impostazione originaria del precedente Governo, cui hanno contribuito i passaggi parlamentari, cui penso abbia contribuito anche questo Governo.

Naturalmente per così dire la favola di Esopo richiamata dalla collega Severino si applica, sia pure forse in misura minore, anche alla parte relativa alla prevenzione se è vero, com'è vero, che ho letto che la parte della prevenzione si ispirerebbe a una logica di forte complicazione per la vita delle pubbliche amministrazioni, mentre l'efficienza della pubblica amministrazione richiederebbe maggiore discrezionalità.

La parte concernente la prevenzione credo dia in primo luogo attuazione ad alcuni obblighi internazionali, dalla Convenzione di Merida del 2003, cui dovevamo adeguare il nostro ordinamento, individuando una autorità con carattere di indipendenza come referente nazionale per l'anticorruzione.

Ed è questo che viene fatto all'articolo 1 di questo disegno di legge, delineando quindi un diverso ruolo del Dipartimento della funzione pubblica che, essendo un'autorità di Governo, non poteva avere quelle caratteristiche di indipendenza richieste dalla Convenzione di Merida. La parte della prevenzione si ispira poi anche alle raccomandazioni e alle indicazioni operative delle organizzazioni internazionali quali l'OCSE, o alle *best practices* di alcuni Stati che hanno un'esperienza considerevole in materia di prevenzione dei fenomeni della corruzione. Come abbiamo avuto modo oggi di confrontarci anche in un seminario proprio con l'OCSE e con alcuni di questi Paesi, i contenuti del disegno di legge sulla prevenzione della corruzione vanno sicuramente nella direzione suggerita sia dalle organizzazioni internazionali sia soprattutto dalle pratiche operative degli altri Paesi.

Qui siamo al punto centrale. Noi siamo assolutamente consapevoli dell'importanza che l'attuazione di queste misure, di queste previsioni normative in tema di prevenzione richiederanno, attuazione in primo luogo sul piano normativo, ma poi anche e soprattutto forse nel tempo sul piano delle misure amministrative. Per quanto riguarda il piano normativo vorrei ricordare tre provvedimenti normativi delegati previsti dal disegno di legge sull'anticorruzione: quello sull'incandidabilità per le elezioni politiche, quello che riguarda l'incompatibilità dei dirigenti e la loro rotazione sugli incarichi dirigenziali, quello sulla trasparenza, a cui si accompagna la previsione di un decreto del Presidente della Repubblica previa delibera del Consiglio dei ministri per quanto riguarda la maggiore coerenza dei codici di condotta dei dipendenti pubblici nel nostro ordinamento.

Credo di poter assicurare l'impegno massimo del Governo perché queste misure di tipo normativo, di attuazione, possano essere adottate nello spazio temporale di questa legislatura. Naturalmente siamo anche consapevoli che bisogna evitare che la riforma della burocrazia, collegata evidentemente a queste misure di prevenzione della corruzione, si traduca in una sorta di burocratizzazione della riforma. È chiaro quindi che le misure previste, che riguardano essenzialmente la redazione di piani anticorruzione, l'individuazione di modelli organizzativi di prevenzione, soprattutto nelle aree individuate come aree a rischio, richiedono delle misure flessibili e calibrate sulle singole amministrazioni che le adottano; richiedono molto monitoraggio,

richiedono un supporto adeguato che, per esempio l'amministrazione dell'interno a richiesta fornirà ai molti comuni che dovranno adattarsi e dovranno adottare questa normativa; richiede, in altri termini, quell'atteggiamento fermo e combattente che Benedetto Croce riteneva indispensabile per poter ottenere una riforma dell'apparato pubblico. Posso assicurare che quindi in questo il Governo si impegnerà perché consapevole dei danni economici più volte ripetuti che la corruzione dà al nostro sistema economico, dà alle nostre prospettive di crescita e di sviluppo, ma anche perché consapevole dei danni di tipo etico che la corruzione introduce nella nostra società, minando il principio di eguaglianza nel momento stesso in cui altera le regole delle pari opportunità tra i cittadini.

Da ultimo, vorrei senz'altro anch'io ringraziare in questo caso la Camera e anche il Senato per il lavoro che è stato fatto in questi mesi, un lavoro non facile per nessuno, ma che oramai sembra vedere finalmente la luce.

È dunque conclusivamente che a nome del Governo, pongo la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo 1 del disegno di legge, già approvato dal Senato, modificato dalla Camera e nuovamente modificato al Senato, Atto Camera n. 4434-B (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), nel testo delle Commissioni, identico a quello approvato dal Senato.

[ANTONIO BORGHESI](#). Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

[PRESIDENTE](#). Ne ha facoltà.

[ANTONIO BORGHESI](#). Signor Presidente, la Ministra Severino ha fatto ricorso ad una favola di Esopo per spiegare che il Governo è il legislatore e deve andare avanti. Preferisco non parlare di favole, ma parlare della Costituzione, che non è una favola. Con questa richiesta di fiducia, con un uso inappropriato che questo Governo fa della questione di fiducia, si sta verificando una violazione di leggi costituzionali che chiedono che il legislatore non sia il Governo, ponendo la fiducia, ma sia il Parlamento e, quindi, Senato e Camera che discutono e approvano oppure respingono le proposte che vi vengono fatte.

Ora, mi rivolgo non più ai signori Ministri, importanti rappresentanti di questo Governo, ma a chi lo presiede, che oggi chiamerei commissario di Stato, senatore Mario Monti. Infatti, con questa ennesima fiducia dimostra di essere un commissario di Stato, e non il Capo di un Governo. Non credo di rivelare nessun segreto quando dico che, di fronte all'obiezione nella Conferenza dei presidenti di gruppo del Presidente Fini, che ha ricordato che vi erano solo dieci emendamenti da votare - solo dieci emendamenti! -, il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha detto che per alcuni si sarebbe potuto richiedere il voto segreto. E questo basta a giustificare la posizione della questione di fiducia su un provvedimento di questa importanza, anziché una serena discussione di quei dieci emendamenti dentro quest'Aula. Questo certifica che siamo di fronte ad una nuova violazione della Costituzione, perché il Governo sottrae così al Parlamento la sua funzione legislativa, che era quella di discutere di quei dieci emendamenti e di votarli in quest'Aula.

[RAFFAELE VOLPI](#). Chiedo di parlare.

[PRESIDENTE](#). Ne ha facoltà.

[RAFFAELE VOLPI](#). Signor Presidente, volevo ricordare alla signora Ministro che comunque c'è stato anche l'apporto della Commissione affari costituzionali, oltre a quello della Commissione giustizia.

Non c'è dubbio che questa posizione della questione di fiducia non ha giustificazione. Lo dico con serenità e con chiarezza: noi stiamo votando una fiducia alla settimana, ma proprio questa non aveva nessuna motivazione. O meglio, Presidente, Ministri, una motivazione chiara c'è: il nostro

gruppo, il gruppo Lega Nord, non ha presentato emendamenti, il gruppo Lega Nord è stato forse qualche volta quello che ha fatto più polemica se si perdeva tempo. Mi ricordo e mi permetto, ovviamente da un punto di vista unicamente politico, di aver trovato qualche volta anch'io stesso modo di dire al Ministro che stavamo aspettando troppo nel ragionare su quello che stavamo facendo nel momento in cui ella subentrò al Ministro precedente. Ebbene, penso che quando un gruppo di opposizione non presenta emendamenti e si trova nell'obbligo di dover affrontare un voto come quello della questione di fiducia, si trova in una situazione di grande disagio e si trova in una situazione di grande disagio perché i dieci emendamenti presentati sono in buona parte, Ministro, emendamenti presentati dalla vostra maggioranza.

Allora, credo che il problema politico non possa essere continuamente sottovalutato e lo dico anche in prospettiva perché, sa, penso che il ragionamento della politica non si fermi mai contestualizzato al momento in cui ci diciamo delle cose. Se questa è la preoccupazione che c'è, immagino che sui prossimi provvedimenti la preoccupazione diventerà ancora maggiore e, quindi, il riflesso della non coesione di questa maggioranza probabilmente dovrà far fare qualche riflessione più forte anche al Presidente del Consiglio.

Con questo dico che, in questo modo, abbiamo un'altra volta dato uno schiaffo al Parlamento. Diamo uno schiaffo alle opposizioni che qui dentro ormai non hanno più nessuna possibilità di fare un loro lavoro, nemmeno di votare a favore di un provvedimento che condividono. Penso che questo sia molto grave, non c'è giustificazione. Segniamo oggi un'altra brutta pagina dei rapporti fra il Governo e il Parlamento. Sono cose che restano. Sono cose che restano e restano in maniera significativa in quello che poi ci si può immaginare come un rapporto sereno fra le istituzioni. Spero che su questo ci sia una riflessione molto seria da parte della Presidenza della Camera, ma anche da parte della Presidenza della Repubblica.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda il seguito dell'esame del disegno di legge sulla repressione della corruzione, dopo la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'articolo unico, secondo quanto precisato nell'odierna riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo, si procederà questa sera all'illustrazione degli emendamenti presentati, ove ne venga fatta richiesta, ai sensi dell'articolo 116 del Regolamento. Le dichiarazioni di voto sulla fiducia avranno luogo domani, martedì 30 ottobre, alle ore 18 e la votazione per appello nominale avrà luogo a partire dalle ore 20. Si procederà poi con le successive fasi dell'esame del provvedimento, fino alla votazione finale, per concludere l'*iter* entro mercoledì 31 ottobre. Il termine per la presentazione degli ordini del giorno è fissato alle ore 12 di domani, martedì 30 ottobre. Per quanto riguarda i lavori, sempre di questa settimana, si è convenuto di procedere al seguito dell'esame del disegno di legge sulla professione forense nella giornata di mercoledì 31 ottobre, dopo la conclusione dell'esame del disegno di legge sulla repressione della corruzione.