

CAMERA DEI DEPUTATI
Martedì 15 maggio 2012
Commissioni Riunite (I e II)

SEDE REFERENTE

Martedì 15 maggio 2012. — Presidenza del presidente della II Commissione Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Salvatore Mazzamuto.

La seduta comincia alle 10.40.

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro, C. 3850 Ferranti, C. 4382 Giovanelli, C. 4501 Torrisi, C. 4516 Garavini e C. 4906 Ferranti. (Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato il 10 maggio 2012.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che è stato chiesto che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Ricorda che il relatore per la II Commissione nella seduta dell'8 maggio scorso ha espresso il parere sui subemendamenti relativi all'emendamento 9.500 del Governo e che nella seduta del 10 maggio scorso ha espresso i pareri sui restanti emendamenti ed articoli aggiuntivi riferiti all'articolo 9. Nella medesima seduta il Ministro della giustizia ha espresso i pareri sui subemendamenti, emendamenti ed articoli aggiuntivi riferiti all'articolo 9. Inoltre ha fornito alcuni chiarimenti in merito ai pareri espressi.

Avverte quindi che si passa all'esame dei subemendamenti all'emendamento 9.500.

Enrico COSTA (PdL), intervenendo sull'ordine dei lavori, sottolinea come in seguito alla seduta delle Commissioni del 10 maggio scorso, da taluni colleghi siano state rilasciate alla stampa dichiarazioni che esprimevano forti preoccupazione sulla concreta possibilità di concludere l'esame del provvedimento, identificando nel gruppo del PdL il responsabile della lentezza dell'*iter* parlamentare. Osserva come questo non sia assolutamente rispondente al vero ed evidenzia come sia sufficiente la mera lettura dei resoconti delle sedute delle Commissioni per ristabilire la realtà dei fatti.

Ricorda come l'esame dei provvedimenti in titolo sia iniziato il 7 luglio 2011 e, citando le sedute delle Commissioni che ritiene più significative, sottolinea come risulti del tutto evidente che da parte del PdL non vi sia stato alcun intento e comportamento dilatorio e come la pressione mediatica esercitata sul suo gruppo sia stata del tutto ingiustificata.

Ricorda, in particolare, che nella seduta del 20 settembre la relatrice per la II Commissione, onorevole Angela Napoli, ha proposto alle Commissioni di chiedere il rinvio di una settimana dell'inizio della discussione del provvedimento in Assemblea, concordi la relatrice per la I Commissione e tutti i gruppi parlamentari; il 12 ottobre il collega Bressa, in considerazione della crisi di governo in atto, ha dichiarato che il gruppo del PD non avrebbe partecipato ai lavori delle Commissioni; l'8 novembre le relatrici hanno proposto di chiedere un ulteriore rinvio dell'inizio della discussione del provvedimento in Assemblea e tutti i gruppi sono stati concordi.

Il 13 dicembre il sottosegretario Zoppini ha rappresentato l'esigenza del Governo di no procedere in quella seduta all'esame degli emendamenti per poterli approfondire ulteriormente

in vista dell'espressione del parere di competenza. Nella seduta del 16 febbraio 2012 il Ministro Severino, pur sottolineando l'estrema rilevanza della materia e la determinazione del Governo di affrontarla con la massima serietà, ha rilevato come un differimento della data dell'inizio dell'esame del provvedimento da parte dell'Assemblea le avrebbe consentito di dedicarsi pienamente all'esame del provvedimento a partire dai primi giorni del mese di marzo. Si è quindi giunti al 17 aprile, quando il Ministro Severino ha presentato l'emendamento 9.500, interamente sostitutivo dell'articolo 9, ed è stato fissato un termine per la presentazione di subemendamenti. Nelle sedute dell'8 e del 10 maggio sono stati quindi espressi i pareri sulle proposte emendative.

Dopo avere chiarito come il gruppo del PdL non possa certamente essere accusato di avere tenuto comportamenti dilatori, invita il Governo ad approfondire le proprie valutazioni in merito alle proposte emendative sulla quali ha ritenuto di rimettersi alla valutazione delle Commissioni. Ritiene infatti opportuno che il Governo assuma una posizione netta su tutte le proposte emendative presentate, esprimendo in ogni caso un parere favorevole o un parere contrario.

Il sottosegretario Salvatore MAZZAMUTO dichiara che non intende modificare i pareri espressi dal Ministro Severino, che attualmente si trova all'estero per un impegno istituzionale. Assicura in ogni caso che riferirà al Ministro la richiesta dell'onorevole Costa.

Luigi VITALI (PdL) rileva come nell'opinione pubblica si sia creata un'attesa molto forte nei confronti del provvedimento in esame e come, d'altra parte, tutti i gruppi siano d'accordo sulla necessità di combattere il fenomeno della corruzione e di adeguare l'ordinamento alle richieste provenienti dall'Europa. Ritiene tuttavia che si stia procedendo soprattutto per assecondare l'opinione pubblica e senza valutare con attenzione le conseguenze delle norme recate dal provvedimento.

Invita il Governo ad esprimersi sulle proposte emendative con pareri favorevoli o contrari, evitando di rimettersi alla valutazione delle Commissioni, nelle quali si sta creando una maggioranza che vuole concludere l'esame del provvedimento a tutti i costi, indipendentemente dalla qualità ed efficacia delle disposizioni che saranno approvate.

Sottolinea come l'Europa chiedesse la soppressione della fattispecie della concussione, che invece rimarrebbe nel nostro ordinamento. Sottolinea altresì come si sia surrettiziamente messo mano al sistema della prescrizione, aumentando minimi e massimi di pena ed aumentando di fatto i termini processuali. Si è inoltre prevista la nuova fattispecie del traffico di influenze illecite, senza però disciplinare l'attività delle *lobbies*, come invece accade in altri Paesi. Si trae inoltre spunto per intervenire surrettiziamente sul falso in bilancio.

Esprime l'auspicio che la volontà di andare avanti a tutti i costi nell'approvazione del provvedimento, senza effettuare le necessarie valutazioni sull'impatto delle norme, non finisca per determinare in futuro dei seri pentimenti. Ricorda, in particolare, come nel 1993 si sia deciso di eliminare l'immunità parlamentare, determinando in tal modo una alterazione degli equilibri tra i poteri dello Stato, oggi ulteriormente aggravata dalla mancanza di una adeguata disciplina sulla responsabilità dei magistrati.

Gaetano PECORELLA (PdL) esprime forti perplessità sul subemendamento Ferranti 0.9.500.71.

Donatella FERRANTI (PD), alla luce dei pareri contrari del relatore per la II Commissione e del Governo, ritira il proprio subemendamento 0.9.500.71, riservandosi di ripresentarlo in Assemblea come emendamento.

Francesco Paolo SISTO (PdL) propone di accantonare gli identici subemendamenti Di Pietro 0.9.500.27 e Sisto 0.9. 500.109 poiché diretti a sopprimere la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 9, che contiene un riferimento all'articolo 319-*quater* del codice penale, cioè al reato di induzione indebita a dare o promettere utilità introdotto dall'emendamento del

Governo con una disposizione, la lettera *i*) dell'articolo 9, che peraltro è oggetto di subemendamenti. I subemendamenti dei quali si chiede l'accantonamento, infatti, presuppongono che le Commissioni abbiano previamente esaminato i predetti subemendamenti riferiti all'articolo 9, comma 1, lettera *i*).

Federico PALOMBA (IdV) condivide i rilievi dell'onorevole Sisto in merito all'accantonamento.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, preso atto che le Commissioni concordano ad accantonare gli identici subemendamenti Di Pietro 0.9.500.27 e Sisto 0.9. 500.109, diretti a sopprimere la lettera *a*), avverte che sarà accantonato anche il subemendamento Ferranti 0.9.500.72, che incide sulla medesima lettera *a*).

Donatella FERRANTI (PD), alla luce della richiesta formulata, ritiene opportuno che si proceda all'accantonamento anche dei subemendamenti che riguardano la lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 9, perché investono argomenti analoghi e correlati a quelli relativi alla lettera *a*) del medesimo comma 1.

Manlio CONTENTO (PdL) osserva che taluni subemendamenti, pur essendo riferiti alla predetta lettera *b*), non incidono in alcun modo sul riferimento all'articolo 319-*quater* e pertanto non dovrebbero essere accantonati. Si riferisce, in particolare, ai subemendamenti Ferranti 0.9.500.73 e Contento 0.9.500.118.

Francesco Paolo SISTO (PdL) ricorda di avere chiesto di procedere all'accantonamento solo del subemendamento Di Pietro 0.9.500.27 e del proprio 0.9.500.109, in quanto correlati all'articolo 319-*quater*. Non ha invece chiesto in alcun modo di accantonare altri subemendamenti, che riguardano ulteriori questioni giuridiche, e che ritiene invece opportuno esaminare sin d'ora. Chiede quindi alla presidenza di valutare attentamente come procedere.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, fa presente che, avendo l'onorevole Sisto chiesto l'accantonamento dei subemendamenti soppressivi della lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 9, devono necessariamente essere accantonati anche quelli sostitutivi della medesima lettera o che intervengono sulla stessa e, quindi, il subemendamento Ferranti 0.9.500.72. Osserva inoltre che la medesima questione rilevata dall'onorevole Sisto per i subemendamenti riferiti all'articolo 9, comma 1, lettera *a*) dell'emendamento 9.500 del Governo si pone anche per i subemendamenti riferiti alla successiva lettera *b*), che contiene anch'essa il riferimento all'articolo 319-*quater*.

Francesco Paolo SISTO (PdL) chiede che si proceda comunque alla votazione della proposta di accantonamento dei subemendamenti che riguardano la lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 9.

Le Commissioni deliberano di accantonare gli identici subemendamenti Di Pietro 0.9.500.28 e Sisto 0.9.500.110, i subemendamenti Bocchino 0.9.500.3, Ferranti 0.9.500.73 e Contento 0.9.500.118, che riguardano la lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 9.

Manlio CONTENTO (PdL) si sofferma sul subemendamento Sisto 0.9.500.111, ricordando che si tratta di uno dei primi emendamenti che va ad incidere sui minimi di pena. Ricorda che attualmente l'articolo 314 del codice penale, che disciplina il reato di peculato, prevede un'applicazione della pena da tre a dieci anni. L'emendamento 9.500 del Governo eleva invece da tre a quattro anni il minimo edittale di pena.

Ricorda che il Ministro Severino aveva espresso la propria disponibilità a rimettersi alle Commissioni sul tema dei minimi di pena. Ritiene infatti che sia giusto rafforzare le pene massime ma occorre svolgere attente riflessioni sui minimi.

Sottolinea come il reato di peculato assommi figure di gravità molto diversa. Richiama infatti, a titolo esemplificativo, il caso di un sindaco accusato di peculato per avere utilizzato il cellulare di servizio per telefonate di carattere personale, per un totale di circa 100 euro. Rileva che le

stesse attenuanti si riferiscono comunque ai minimi di pena ed il rischio è quello di privare il magistrato di margini di operatività per i casi di lievissima entità.

Ribadisce quindi l'opportunità di mantenere, per tutti i reati, i limiti minimi di pena attualmente previsti dall'ordinamento.

Gaetano PECORELLA (PdL) concorda con quanto testé evidenziato dal collega Contente. Rileva che vi sono, infatti, reati in cui ci si trova di fronte a comportamenti di gravità molto diversa, da lievissima a profondamente lesiva dell'interesse pubblico.

Ritiene che, nel caso del reato di peculato, prevedere quattro anni di pena minima sia, con ogni evidenza, una sproporzione. Ricorda oltretutto come in questi anni non vi siano state stigmatizzazioni o rilievi di alcun tipo in merito all'attuale previsione di pena minima pari a tre anni e non vede quindi quale sia il bisogno che il legislatore intervenga in proposito.

Luca Rodolfo PAOLINI (LNP), intervenendo in merito alla votazione che si è svolta con riferimento alla proposta di accantonamento dei subemendamenti riferiti alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 9, intende sottolineare che il suo gruppo si è astenuto.

Francesco Paolo SISTO (PdL) ricorda come il tema dei minimi edittali sia stato affrontato nel dibattito dal ministro Severino con grande pacatezza, rimettendosi alle valutazioni delle Commissioni. Ritiene che dall'esperienza quotidiana emerga chiaramente la necessità di lasciare il magistrato libero di applicare la pena ritenuta congrua al caso di specie, nell'ambito della forchetta del minimo e del massimo della pena previsto dall'ordinamento. È dunque, a suo avviso, molto pericoloso elevare i minimi edittali, con la conseguenza evidente di una forzatura delle discrezionalità del giudice.

Sottolinea inoltre che, prevedendo minimi di pena elevati, l'imputato sarà indotto a scegliere un rito alternativo, quale il patteggiamento o il rito abbreviato, per evitare il rischio carcerario.

Ci si trova, quindi, di fronte ad una «forzatura» del diritto di difesa, ai limiti dell'incostituzionalità, alla luce delle previsioni dell'articolo 27 della Costituzione.

Rileva altresì che le attenuanti, di per sé «scivolose», per varie ragioni non sarebbero comunque in grado di risolvere il problema.

Evidenzia inoltre come il peculato sia una norma molto delicata e richiama, in proposito, l'ampia giurisprudenza che si è concentrata sugli elementi differenziali del reato di truffa rispetto a quello di peculato. Evidenzia come il rischio sia dunque quello di colpire condotte di minima rilevanza.

Ribadisce, quindi, l'opportunità di svolgere attente riflessioni prima di aumentare il minimo di pena attualmente previsto. Il proprio emendamento 0.9.500.111 è proprio volto ad evitare il peggioramento della situazione.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP) ricorda che sul subemendamento in discussione è stato espresso un parere contrario da parte del relatore e del Governo.

Rileva, inoltre, come vada tenuto in considerazione che la normativa penale che riguarda i reati contro la pubblica amministrazione debba necessariamente mantenere una sistematicità interna che rischia di non esservi nel momento in cui, anche se con le migliori intenzioni, si approvano emendamenti riferiti a singole parti.

È quindi opportuno, a suo avviso, assumere un metodo di lavoro differente: è infatti più utile concentrare il lavoro delle Commissioni sui punti su cui si avverte come impellente la necessità di chiedere alla relatrice ed al Governo di rivedere i pareri espressi. Richiama, a titolo

esemplificativo, la parte relativa al reato di traffico di influenze che si presenta con una formulazione alquanto «scivolosa».

Ritiene invece discutibile quanto finora affermato rispetto all'incremento dei minimi edittali per tutti i reati. È infatti compito del legislatore individuare l'entità della pena in rapporto al disvalore dei comportamenti. Ricorda come il giudice possa comunque utilizzare le attenuanti e gli istituti processuali previsti.

Il legislatore è invece chiamato, in questa sede, a dare un segnale chiaro nella direzione dell'inasprimento delle pene per alcuni reati. La questione della minima entità riguarda oltretutto un altro istituto.

Preannuncia quindi che il suo gruppo voterà contro il subemendamento Sisto 0.9.500.111, conformemente al parere della relatrice e del Governo.

Ribadisce inoltre il proprio invito a modificare il metodo di lavoro per evitare oltretutto che vi siano critiche di velato ostruzionismo rispetto all'*iter* del provvedimento in esame. È interesse del Paese prevedere una legislazione penale di maggiore contrasto rispetto ad alcuni reati.

Luigi VITALI (PdL) ritiene che si possa anche essere d'accordo sull'opportunità di incrementare il massimo delle pene ma ritiene che aumentare i minimi edittali costituisca un «nonsense».

Per raccogliere l'invito del collega Mantini, prospetta dunque l'opportunità di concentrare la discussione sui minimi di pena, lasciandoli invariati rispetto alla legislazione vigente.

Diversamente, il suo gruppo si riserva di affrontare ulteriormente la questione, che considera di particolare rilievo, anche nella successiva fase di discussione in Assemblea.

Federico PALOMBA (IdV) dichiara che il suo gruppo ritiene necessaria una reazione sociale severa rispetto ai reati contro la pubblica amministrazione e per questa ragione voterà contro il subemendamento Sisto 0.9.500.111.

Donatella FERRANTI (PD) preannuncia il voto contrario del suo gruppo sul subemendamento Sisto 0.9.500.111, ritenendo equilibrato l'intervento proposto dal Governo in relazione al reato di peculato. Sottolinea infatti come le pene debbano essere proporzionate alla gravità dei fatti e come il peculato sia uno dei reati più gravi contro la pubblica amministrazione.

Manlio CONTENTO (PdL) ritiene che il parere espresso dal Governo sul subemendamento Sisto 0.9.500.111 non sia coerente con gli altri pareri resi dal Governo stesso sulle proposte emendative che intervengono sulla misura delle pene, rispetto alle quali il ministro della giustizia si è di regola rimesso alle Commissioni. Chiede pertanto che il Governo riveda il parere espresso sul subemendamento in questione.

Maurizio PANIZ (PdL), per quanto riguarda il subemendamento Sisto 0.9.500.111, prende atto del fatto che in questo momento la corruzione è considerata da molti come il peggiore dei mali, ma sottolinea l'importanza di evitare interventi normativi precipitosi e non adeguatamente ponderati, i quali comportano spesso, come prova l'esperienza, effetti diversi da quelli perseguiti. Invita a riflettere sul fatto che i reati contro la pubblica amministrazione non sono tra quelli che gli uffici giudiziari tendono a trascurare – raramente si addiuvano a prescrizioni – e che elevare il minimo edittale equivale a manifestare scarsa fiducia nei confronti della capacità dei magistrati di decidere la giusta misura della sanzione in proporzione al fatto di volta in volta commesso.

Per quanto riguarda invece l'emendamento del Governo, si dichiara favorevole all'introduzione del reato di corruzione tra privati, che effettivamente colma una lacuna dell'ordinamento, ma fortemente perplesso rispetto alla definizione proposta del reato di traffico di influenze, che, a

suo avviso, è oltremodo generica – laddove la tipizzazione è un requisito essenziale della norma incriminatrice, previsto a garanzia della certezza del diritto – e lascia quindi grande spazio interpretativo al giudice. Auspica pertanto una revisione della definizione del reato in questione.

Enrico COSTA (PdL) chiede al Governo di dichiarare se confermi il parere contrario espresso sul subemendamento Sisto 0.9.500.111, in modo che si possa valutare la coerenza dei pareri complessivamente espressi dal Governo stesso sui subemendamenti in esame.

Lorenzo RIA (UdCpTP) ritiene che l'aumento del minimo edittale per il reato di peculato sia nello spirito del provvedimento in esame.

Il sottosegretario Salvatore MAZZAMUTO esclude che il parere espresso dal ministro della giustizia sul subemendamento Sisto 0.9.500.111 sia dovuto ad un errore e pertanto, pur nella consapevolezza del fatto che la giusta misura di una sanzione penale è una valutazione molto soggettiva, conferma il parere contrario sulla proposta emendativa in esame.

La Commissione respinge il subemendamento Sisto 0.9.500.111.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che il provvedimento in esame è iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea a partire da lunedì 28 maggio prossimo e che pertanto la Presidenza porrà in votazione il conferimento del mandato alle relatrici, anche se l'esame delle proposte emendative non dovesse essersi concluso, in tempo utile per assicurare il rispetto del predetto termine. Quindi, considerato che le Commissioni riunite sono convocate anche per l'esame di atti del Governo e che alle ore 12 è previsto l'inizio dei lavori dell'Assemblea, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta. **La seduta termina alle 11.45.**