

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE

1^a (Affari Costituzionali)

2^a (Giustizia)

GIOVEDÌ 5 LUGLIO 2012

113^a Seduta

Presidenza del Presidente della 2^a Commissione

BERSELLI

Intervengono il ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto e il sottosegretario di Stato per l'interno De Stefano.

La seduta inizia alle ore 8,35.

IN SEDE REFERENTE

(2156-B) Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(2781) D'ALIA ed altri. - Istituzione dell'Autorità indipendente per la prevenzione della corruzione e dei fenomeni di illegalità nelle amministrazioni pubbliche

(2854) OLIVA. - Delega al Governo per l'introduzione di norme volte a favorire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione prevenendo fenomeni di corruzione e sanzionando la condotta dei pubblici dipendenti o dei detentori di incarichi o cariche pubbliche che accettano donativi o utilità di qualunque natura da persone fisiche o giuridiche

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto sospeso nella seduta del 28 giugno scorso.

Il ministro Paola SEVERINO DI BENEDETTO riferisce alle Commissioni riunite sulle modifiche apportate in seguito alla approvazione di un emendamento governativo nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento alle norme del disegno di legge n. 2156 in materia di reati per il contrasto dei fenomeni corruttivi.

Le modifiche proposte, in linea con accordi internazionali già ratificati dall'Italia, o in corso di ratifica, introducono una diversa modulazione delle condotte penalmente rilevanti, attraverso un generale inasprimento del quadro sanzionatorio e l'introduzione di nuove fattispecie criminose.

Il disegno di legge si propone di circoscrivere la concussione alle sole ipotesi in cui la condotta abusiva abbia determinato una effettiva costrizione in capo al privato, e pertanto ne limita la soggettività attiva, e la conseguente punibilità, al solo pubblico ufficiale in quanto titolare dei poteri autoritativi da cui deriva il *metus publicae potestatis*, e non anche all'incaricato di pubblico servizio. A tale limitazione si accompagna la netta differenziazione delle ipotesi di costrizione e induzione. Le condotte di induzione, oggi ricadenti nell'articolo 317 del codice penale confluiscono, infatti, in un'autonoma fattispecie di reato, rubricata «Indebita induzione a dare o promettere denaro o altra utilità». In questo caso, soggetti attivi del reato sono tanto il pubblico ufficiale quanto l'incaricato di pubblico servizio e la punibilità è estesa anche al privato che, non essendo costretto ma semplicemente indotto alla promessa o dazione, mantiene un margine di scelta tale da giustificare una pena seppure in misura ridotta rispetto al pubblico agente.

Si sofferma poi sulla riformulazione dell'articolo 318 del codice penale nel senso di sostituire alla figura della corruzione per un atto d'ufficio, o corruzione impropria, quella della corruzione per l'esercizio della funzione. Il nuovo reato punisce il pubblico ufficiale che, in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, riceva denaro od altra utilità di carattere patrimoniale o ne accetti la promessa. La riformulazione dell'articolo 318 del codice penale consente di ricostruire con maggiore precisione i confini tra le diverse forme di corruzione: da una parte, la corruzione propria, che rimane ancorata alla prospettiva del compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio; dall'altra, l'accettazione o la promessa di una utilità patrimoniale indebita, da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, che prescinde dalla adozione o dall'omissione di atti inerenti al proprio ufficio. In questo caso, la condotta è obiettivamente meno grave per la pubblica amministrazione e giustifica la previsione di un trattamento sanzionatorio più tenue ma, comunque, significativamente più alto di quello oggi previsto dall'articolo 318.

Si sofferma poi sulle nuove fattispecie di reato ed in particolare sul reato di traffico di influenze illecite, il quale, introdotto nel rispetto di quanto previsto dalla Convenzione di Strasburgo, punisce con la reclusione da uno a tre anni chi sfrutta le sue relazioni con il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio al fine di farsi dare o promettere denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della sua mediazione illecita ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. La stessa pena si applica a chi dà o promette denaro o altro vantaggio. Sono

previste aggravanti e attenuanti speciali. In proposito sottolinea l'esigenza di introdurre nel nostro ordinamento una disciplina puntuale delle attività di lobbismo.

Dà conto poi del nuovo reato di corruzione fra i privati, in base al quale sono 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 nocimento alla società. La ratio dell'intervento è quello di sanzionare tali condotte che recano un duplice danno: alla impresa di appartenenza del corrotto e alla leale concorrenza fra aziende.

Conclude soffermandosi sulle modifiche apportate alle pene accessorie previste per i reati di corruzione e sugli interventi in materia di confisca.

E' quindi aperta la discussione generale congiunta.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*), pur considerando le modifiche di carattere penale apportate dal disegno di legge in linea generale conformi alle indicazioni contenute nella Convenzione di Strasburgo, ritiene che permangano nel testo talune criticità.

Si sofferma in primo luogo sul reato di concussione per costrizione esprimendo perplessità in ordine alla esclusione dall'ambito soggettivo di applicazione dell'incaricato di pubblico servizio. A ben vedere infatti è innegabile che vi siano incaricati di pubblico servizio dotati di poteri autoritativi da cui deriva il *metus publicae potestatis* analoghi a quelli spettanti a pubblici ufficiali.

In relazione al reato di concussione per induzione ritiene necessario che sia introdotta una differente modulazione del quadro sanzionatorio, che tenga conto anche dell'eventuale ravvedimento operoso del soggetto che dà o promette il denaro o l'utilità.

Analogamente con riguardo al reato di "traffico di influenze illecite", sottolinea l'opportunità di prevedere differenti sanzioni per colui che sfrutta le sue relazioni con il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio al fine di farsi dare o promettere denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della sua mediazione illecita ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio e per colui che invece dà o promette denaro o altro vantaggio.

In merito al reato di corruzione fra privati osserva come la previsione di un "nocimento per la società" ai fini della configurabilità del reato non si ponga in linea con quanto richiesto dalla Convenzione di Strasburgo. A ben vedere infatti la normativa internazionale mirava a sanzionare la condotta dei dipendenti di aziende eroganti servizi di pubblica utilità ed operanti in regime di sostanziale oligopolio che per l'adempimento di prestazioni dovute inducono il cittadino a corrispondere somme di denaro o altri vantaggi economici. In tali casi la norma introdotta rischierebbe di non trovare applicazione in quanto difficilmente si potrebbe verificare un effettivo "danno" per la collettività.

La senatrice DELLA MONICA (*PD*) valuta in modo complessivamente positivo delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, che hanno introdotto norme più incisive sia nella parte che riguarda la trasparenza amministrativa sia in quella delle disposizioni penali. A suo avviso, un vero contrasto alla corruzione non potrà realizzarsi senza la rimozione delle norme che hanno travolto il sistema della prescrizione e senza il ripristino del reato di falso in bilancio. Tuttavia, in un'ottica di realismo, che deve tenere conto dell'imminente fine della legislatura, appare opportuno concentrarsi sul disegno di legge in esame.

Per quanto riguarda il reato di concussione, conviene sull'opportunità di distinguere quella fattispecie penale, per via dell'elemento soggettivo, dall'altra dell'estorsione aggravata, ma esprime perplessità sull'esclusione del reato nel caso in cui il soggetto attivo sia un incaricato di pubblico servizio; l'irragionevolezza di tale esclusione emerge anche dal confronto della pena detentiva con quella, inspiegabilmente minore, irrogata al pubblico ufficiale per il reato di concussione.

Quanto al reato di induzione indebita, è necessario assicurare che la fattispecie penale sia coerente con la Convenzione di Merida - già ratificata - e con le sollecitazioni che provengono dall'Unione europea, nel senso di prevedere la punibilità anche del soggetto passivo, nel presupposto della sua partecipazione all'alterazione del rapporto di trasparenza tra la pubblica amministrazione e i cittadini. In proposito, ritiene che, anche al fine di fugare illusioni sull'effettiva finalità della revisione, sia opportuno mantenere il massimo della pena allo stesso livello di quella della concussione per induzione.

Si sofferma, quindi, sulla fattispecie di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio, osservando che si tratta di una ipotesi assai difficile da dimostrare e che il sistema di articolazione della corruzione attualmente segue altri percorsi. A tale riguardo, ricorda che la giurisprudenza ha equiparato il mercimonio di funzioni alla corruzione per atto contrario, per cui appare non congrua la differenza nella pena detentiva. Sebbene la distinzione tra i due reati possa essere funzionale all'utilizzo di strumenti investigativi specifici per il contrasto dei reati contro la pubblica

amministrazione, talvolta il mercimonio di funzioni determina un danno anche più grave e quindi risulta più pericoloso della corruzione per atto contrario.

Condivide la formulazione che individua la fattispecie di traffico di influenze illecite; il reato potrà essere anche meglio definito se si attuerà l'intento apprezzabile di disciplinare le attività lobbistiche. Suscita perplessità, invece, il fatto che la pena detentiva sia fissata in misura inferiore a quella per il millantato credito, soprattutto se si considera che il traffico di influenze illecite mette a repentaglio la trasparenza e l'efficienza della pubblica amministrazione.

Infine, condivide le osservazioni svolte dal senatore Li Gotti a proposito della corruzione fra privati: è opportuna una riconsiderazione di quella norma, per renderla più aderente alle convenzioni internazionali e alle attese dei cittadini.

Il senatore SALTAMARTINI (PdL) ritiene che la sanzione criminale dovrebbe rappresentare per lo Stato una misura estrema, anche per evitare che la magistratura invada la sfera di autonomia della pubblica amministrazione. Semmai, si tratta di compiere un avanzamento culturale, in modo da prevenire i fenomeni corruttivi prima che si debba intervenire per reprimerli.

Per quanto riguarda la delega al Governo per la revisione dei regolamenti disciplinari, auspica che possa servire a riformare organicamente la materia. In proposito, ad esempio, è necessario prevedere l'obbligo del dirigente di denunciare e punire gli atti illeciti compiuti dagli organi inferiori, stabilendo in caso di omissione una sanzione disciplinare. Inoltre, è necessaria una riconsiderazione della disciplina sui concorsi pubblici, al fine di assicurare in ogni caso la formazione di commissioni giudicatrici capaci di garantire l'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione.

Con riferimento alla distinzione tra il caso in cui la condotta illecita sia posta in atto dal pubblico ufficiale e quello in cui quella condotta sia dell'incaricato di pubblico servizio, si domanda se non sia il caso di intervenire normativamente per definire nel dettaglio le due figure, evitando di affidare tale compito alla giurisprudenza.

Inoltre, a suo avviso, è necessario tipizzare meglio alcuni comportamenti illeciti.

Infine, ritiene che nei casi in cui l'evidenza del reato è più chiara, - ad esempio nell'ipotesi di flagranza - si dovrebbe procedere con rito abbreviato, senza rimettere tale scelta alla discrezionalità del giudice, e in ogni caso escludere la praticabilità di riti alternativi. Infatti, la convinzione comune circa l'esistenza di diffusi fenomeni corruttivi dipende anche dal fatto che le persone condannate dopo breve tornano a esercitare le stesse funzioni nei medesimi uffici.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

(2347) DELLA MONICA ed altri. - Disposizioni in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei magistrati alle elezioni amministrative e sulla nomina degli stessi negli organi di governo delle regioni ed enti locali

(2657) SANNA ed altri. - Disposizioni sull'elettorato passivo dei magistrati nelle elezioni e sulla nomina di magistrati negli organi di governo di regioni ed enti locali

(2662) CASSON ed altri. - Norme relative ai magistrati eletti al Parlamento italiano o europeo o aventi incarichi di governo

(2771) D'ALIA ed altri. - Disposizioni in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei magistrati alle elezioni amministrative e sulla nomina degli stessi negli organi di governo delle regioni ed enti locali

(2780) QUAGLIARIELLO. - Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei magistrati

(2790) RUTELLI ed altri. - Disciplina in materia di incompatibilità della funzione magistratuale con l'assunzione di cariche nelle assemblee elettive e negli organismi di governo nazionale e locale

(2802) D'ALIA e SERRA. - Disposizioni in materia di incompatibilità dei magistrati all'assunzione di cariche pubbliche elettive e di incarichi di governo

(2810) MARITATI e DELLA MONICA. - Disposizioni in materia di ineleggibilità dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari alle cariche di deputato, di senatore e di membro del Parlamento europeo

(3037) PALMA ed altri. - Disposizioni in materia di ricollocamento dei magistrati candidati, eletti o nominati ad una carica politica e riordino delle disposizioni in materia di eleggibilità dei magistrati alle sezioni amministrative

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto sospeso nella seduta del 28 giugno scorso.

Il relatore CASSON (PD), anche a nome del correlatore Sarro, presenta una proposta di testo unificato dei disegni di legge in titolo, pubblicata in allegato al resoconto.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.
La seduta termina alle ore 9,30.