

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
----- XVI LEGISLATURA -----

**814<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA**  
**RESOCONTO**  
**SOMMARIO E STENOGRAFICO**  
MARTEDÌ 16 OTTOBRE 2012

Presidenza del vice presidente CHITI,  
indi della vice presidente MAURO

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-II Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (Apl-FLI): Per il Terzo Polo:Apl-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Movimento dei Socialisti Autonomisti: Misto-MSA; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.; Misto-SIAMO GENTE COMUNE Movimento Territoriale: Misto-SGCMT.*

**RESOCONTO SOMMARIO**

**Presidenza del vice presidente CHITI**

*La seduta inizia alle ore 16,32.*

*Prima verifica del numero legale, il Senato approva il processo verbale della seduta pomeridiana del 10 ottobre.*

*Le comunicazioni rese dalla Presidenza nel corso della seduta sono riportate nel Resoconto stenografico.*

**Seguito della discussione dei disegni di legge:**

**(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**

*(Relazione orale)*

PRESIDENTE. Ricorda che nella seduta pomeridiana del 10 ottobre sono state svolte le relazioni. Dichiara aperta la discussione generale.

COMPAGNA (PdL). Il provvedimento, nato come normativa di attuazione di una Convenzione ONU e approvato in Senato nel 2009, nel corso dell'esame presso la Camera si è caricato di articoli sotto l'impulso giacobino di forze politiche e organi di stampa, più attenti alla volgarità di taluni recenti fatti di cronaca che non alla necessità di approvare norme efficaci e coerenti. Ne emerge un testo confuso e caotico, nel quale si introduce un autentico trionfo del ridicolo, la previsione che ciascuno degli oltre 8.000 Comuni italiani dovrebbe dotarsi di un piano contro la corruzione e di un responsabile dello stesso, e non si accoglie invece il suggerimento della Convenzione di abbandonare la fattispecie di reato di concussione, presente solo in Italia, per inserire quelle ipotesi nel reato di estorsione.

Ma soprattutto non si è fatto nulla sul terreno cruciale dei rapporti tra politica e amministrazione, sulla tendenza dei partiti a mescolarsi con l'amministrazione per ispirarla e possederla, sul finanziamento dei partiti, sulla regolamentazione dell'attività dei partiti stessi, sempre meno espressione della politica e della rappresentanza e sempre più esposti alle pressioni delle lobby e alle tecniche di cooptazione. E' necessario che il Senato non si pieghi alle pressioni esterne e che il Governo non raccolga gli inviti, ultimo quello del Presidente della Camera, a porre la fiducia sul provvedimento, che necessita di modifiche incisive.

DELLA MONICA (PD). Approvare il provvedimento in esame rappresenta una priorità per restituire competitività all'economia italiana e dignità al sistema Paese. Numerosi sono però i limiti che lo caratterizzano e che il Gruppo del PD ha cercato di superare con i propri emendamenti. Se da una parte il testo licenziato dalla Camera rafforza gli strumenti di prevenzione, inasprisce le misure sanzionatorie, responsabilizza i dipendenti e rende più rigorose le condizioni per il mantenimento le posizioni dirigenziali nella pubblica amministrazione, introduce nuove fattispecie di reato ed allunga i tempi per la prescrizione, dall'altra resta carente sul tema dell'autoriciclaggio, non ripristina il reato di falso in bilancio, non aggiorna la fattispecie dello scambio elettorale politico-mafioso, non parifica la pena per la concussione per induzione e per quella per costrizione, non punisce in maniera esemplare il traffico di influenze e resta poco incisivo in materia di corruzione tra privati. La discussione sul collocamento fuori ruolo dei magistrati prova a sviare l'attenzione dell'opinione pubblica dai veri problemi della corruzione. Nonostante i suoi limiti, il disegno di legge rappresenta comunque un passo avanti, ma per essere efficace richiede un forte cambiamento del costume della politica e della società. Prende atto che il Governo si è impegnato a emanare, prima della prossima tornata elettorale, un decreto legislativo per impedire l'accesso dei condannati in Parlamento.

PARDI (IdV). La corruzione è ormai un fenomeno pervasivo della realtà sociale e politica italiana; nella diffusa considerazione che l'intreccio tra gestione illecita della cosa pubblica, affarismo e utilizzo del territorio come una risorsa da cui trarre profitti, rappresenta un modello culturale, accettato ormai dagli stessi cittadini con un'acquiescenza che non dà adito a speranze di emancipazione. A fronte della consapevolezza della gravità del fenomeno, il provvedimento continua a non intervenire sui mali radicati e mai affrontati del sistema: la legge ex Cirielli sulla prescrizione ed i suoi effetti sulla perseguibilità dei reati contro la pubblica amministrazione; l'autoriciclaggio, sofisticato strumento operativo della criminalità organizzata nell'ambito della macchina corruttiva; il falso in bilancio, pesantemente sanzionato nei più importanti Stati liberali e liberisti, ma assurdo in Italia a chiave di volta del sistema corruttivo, a danno del mercato e della concorrenza.

SANNA (PD). Con il disegno di legge in esame si è individuato correttamente un obiettivo: sanzionando le inefficienze e i ritardi della pubblica amministrazione, si evita di alimentare le pratiche corruttive, che spesso tendono a rendere appunto più celeri i procedimenti amministrativi. È stato inoltre identificato un soggetto responsabile della prevenzione della corruzione e si è stabilito che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce un livello essenziale delle prestazioni che realizzano i diritti sociali e civili: ne consegue un più ampio accesso dei cittadini e delle imprese all'archivio elettronico dei procedimenti amministrativi. Il sistema dell'arbitrato diventerà più efficiente e credibile grazie all'introduzione del divieto per i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati, i procuratori dello Stato e i componenti della commissioni tributarie di prendere parte ai collegi arbitrali o di assumere l'incarico di arbitro unico. Il Governo è chiamato infine ad esercitare in modo adeguato l'ampia delega assegnatagli dal Parlamento sull'incandidabilità dei soggetti condannati in via definitiva, norma che dovrà essere applicata già per le prossime elezioni.

GERMONTANI (Per il Terzo Polo: APL-FLI). Proseguendo il percorso di pulizia e rinnovamento avviato dal Governo Monti, occorre approvare il più celermente possibile - eventualmente con l'apposizione della questione di fiducia - il disegno di legge per la prevenzione e repressione della corruzione, reato che danneggia gravemente l'immagine e l'economia del Paese, altera il funzionamento del mercato ed allontana gli investimenti nazionali ed esteri. Sebbene ancora una volta non si sia colta l'occasione di intervenire in tema di falso in bilancio e autoriciclaggio, è necessario approvare definitivamente il testo per rispondere alle richieste non solo degli organismi internazionali, ma anche dei cittadini onesti, i quali meritano di essere rappresentati nelle istituzioni da politici che non siano stati travolti dal malcostume dilagante.

PASTORE (PdL). Il provvedimento è complessivamente soddisfacente, soprattutto dopo che alla Camera sono state ritoccate le norme relative ai nuovi reati del traffico di influenze illecite e della corruzione di atti tra privati, per evitare l'avvio di azioni giudiziarie dettate dalle interpretazioni personali dei pubblici ministeri. L'ordinamento italiano necessita di un maggiore rispetto delle norme dello Stato di diritto, piuttosto che di nuove fattispecie penali e di un rafforzamento dell'apparato sanzionatorio. Il giudizio è particolarmente positivo sulla parte del testo che consente a chi opera nella pubblica amministrazione o ha rapporti con essa di avvalersi di procedure trasparenti e semplici, appunto per evitare il ricorso a pratiche corruttive. Bisognerà tuttavia correggere i meccanismi per l'adozione del piano anticorruzione, che per i piccoli Comuni risultano complessi, se non inattuabili. Nonostante vi siano alcuni rilievi negativi sulla parte penalistica e su altre norme di dettaglio, il testo è un segnale positivo e concreto del legislatore su una materia molto importante, che tuttavia non esaurisce le vicende di malaffare e malcostume, come dimostrano i casi di cattiva gestione dei fondi assegnati ai partiti. Per questo motivo, le Camere

stanno adottando misure per evitare che le risorse attribuite ai Gruppi possano essere utilizzate per finalità diverse da quelle politiche e istituzionali.

D'AMBROSIO (PD). Il provvedimento non è del tutto soddisfacente, poiché non interviene su temi importanti quali il falso in bilancio, l'autoriciclaggio e l'abbreviazione dei tempi di prescrizione, però è importante che per la prima volta nella storia italiana si affronti in modo adeguato il problema della corruzione, con la finalità di prevenirla e reprimerla, al contrario di quanto accaduto all'indomani di Mani pulite, quando la politica cercò invece di rallentare l'azione della magistratura. Sono particolarmente apprezzabili le norme sull'individuazione di un responsabile dell'osservanza del piano di prevenzione, sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione e sulla pubblicazione *on line* dei contratti di appalto. Sebbene si possano introdurre ulteriori miglioramenti, soprattutto per facilitare la ricerca dei mezzi di prova di un reato difficile da dimostrare, il Governo dovrebbe ritirare gli emendamenti che ha presentato, poiché non introduce modifiche sostanziali ma provoca un ritardo dell'entrata in vigore di un provvedimento di cui c'è urgente bisogno, come dimostrano i recenti fatti di cronaca.

DE LUCA Vincenzo (PD). Il dibattito arricchirà certamente il disegno di legge in esame, che risponde all'appello del Capo dello Stato e alle incitazioni dell'Unione europea a dotare anche l'Italia di adeguati strumenti per combattere la corruzione, un fenomeno fortemente impattante sull'andamento dell'economia nazionale. La classe politica non può sottovalutare la percezione che l'opinione pubblica ha del livello di corruzione esistente soprattutto nei partiti, che dovranno, tanto più in vista dei prossimi appuntamenti elettorali, ripensare dalle radici la propria struttura, applicare severi criteri di trasparenza e vigilare sulla irreprensibilità dei propri membri. Il disegno di legge appare tuttavia lacunoso in quanto non affronta alcuni degli aspetti di maggiore gravità del fenomeno corruttivo, cioè quelli connessi all'ecomafia e l'autoriciclaggio, mentre il Governo si è impegnato ad intervenire in un secondo momento anche relativamente all'incandidabilità dei condannati per mafia, corruzione e concussione. In particolare per quanto riguarda le ecomafie, l'impatto economico del fenomeno corruttivo legato ai reati ambientali è rilevantissimo su tutto il territorio nazionale, in particolare dove più debole è la capacità di governo del territorio. Auspica l'accelerazione dell'*iter* dei disegni di legge presentati in materia di ciclo integrato dei rifiuti e di appalti.

#### **Presidenza della vice presidente MAURO**

BUGNANO (IdV). Il sistema Paese risente fortemente di un livello di illegalità diffusa di fatto sottovalutato nelle sue reali, drammatiche dimensioni, rivelate dalla relazione della Corte dei conti. Non si tratta solo di un costo economico, pur rilevantissimo, ma anche di un pesante fardello sociale e politico, che delegittima le istituzioni e la classe politica ed ingenera meccanismi di emulazione a tutti i livelli della società. Uno degli ambiti in cui più allarmante appare questo fenomeno è quello dello scambio fra politica, economia e mafia. A tale proposito il Gruppo IdV ha presentato un emendamento per modificare l'articolo 416-*ter* del codice penale, che punisce lo scambio politico-mafioso inteso in termini di passaggio di denaro, introducendo sanzioni per scambi che prevedano altri favori ed utilità, che sono peraltro i più frequenti e dannosi.

PERDUCA (PD). La risposta ai fenomeni corruttivi, che penalizzano fortemente l'economia nazionale, non sta nella creazione di nuove fattispecie di reato, ma nell'applicazione coerente della normativa vigente ed anche nella promozione di un mutamento culturale che dipani l'intreccio tra politica, amministrazione e affari. Occorre andare alla radice del problema, ad esempio dando finalmente attuazione all'articolo 49 della Costituzione, definendo cioè uno *status* giuridico dei partiti, ed abolendo il finanziamento pubblico dei partiti, che prosegue per mezzo del meccanismo dei rimborsi elettorali, una dazione di denaro pubblico a associazioni di fatto, legittimate a spenderlo con assoluta discrezionalità. Alla Camera sono state introdotte norme sul collocamento fuori ruolo dei magistrati che finalmente correggono una palese distorsione del principio della divisione dei poteri, ma che ora sono messe in discussione, con l'assenso del Ministro. Maggiore attenzione deve inoltre essere dedicata al tema dell'incandidabilità delle persone che hanno commesso crimini, valutando l'entità di questi ultimi.

GIOVANARDI (PdL). I dati allarmanti relativi al fenomeno della corruzione in Italia si riferiscono in realtà alla corruzione percepita, non a quella reale che è di difficilissima individuazione. Le stime aleatorie sul fenomeno e sui suoi effetti economici, peraltro esasperate da un giornalismo populista, non possono informare un disegno di legge, al quale peraltro lo stesso Governo non sembra assegnare particolare importanza, vista l'assenza dei Ministri competenti dalla discussione odierna. Le norme che si vogliono introdurre, peraltro, andranno ad aggravare il fenomeno ed acuiranno le disfunzioni presenti nel sistema, moltiplicando i passaggi burocratici ed i livelli di responsabilità e di potere. Si assegna ad esempio ad un unico funzionario ed ai suoi apparati la vigilanza su eventuali forme di corruzione in ciascun Comune del territorio nazionale e caricandolo di responsabilità che si tradurranno in un aumento di controlli e pastoie burocratiche.

INCOSTANTE (PD). Il fenomeno corruttivo ha subito importanti modificazioni: è aumentato il numero degli attori coinvolti e le concatenazioni e le trame di interessi e scambi di favori costituiscono una rete sempre più sofisticata e complessa. Il disegno di legge affronta alcuni dei fattori strutturali della corruzione (basso capitale sociale; intrecci con la criminalità; scarsa qualità della burocrazia; sistemi sanzionatori inefficaci; eccesso di normativa o instabilità delle norme; opacità ed eccesso di oneri burocratici per l'impresa), puntando soprattutto sulla prevenzione. Importante, da tale punto di vista, l'adozione dei piani anticorruzione che riaffermano la responsabilità politica degli organi di governo periferici, chiamati a vigilare sugli apparati amministrativi e a dare indirizzi chiari e rigorosi. Serve un ritorno all'integrità e alla imparzialità degli organismi pubblici, così come un alto livello di trasparenza ed un intervento di semplificazione delle procedure autorizzative. La riforma della pubblica amministrazione, che è un passaggio necessario per eliminare a monte i potenziali circuiti di corruzione, deve fondarsi sul riconoscimento del merito, sulla ridefinizione dei diritti e dei doveri del pubblico dipendente, su standard di prestazione, su procedure premiali in base alla valutazione anche degli utenti, sull'adozione di carte di qualità dei servizi e di procedure per reclami e conciliazione, nonché di criteri di trasparenza su nomine, retribuzioni, incarichi, erogazioni e benefici a terzi, nel rispetto della *privacy*.

LI GOTTI (IdV). L'eliminazione degli incaricati di pubblico servizio dalla platea degli autori del reato di concussione, a fronte della sempre maggiore privatizzazione di funzioni delicatissime da parte degli enti pubblici, indebolisce la portata dell'intera normativa e, quindi, il contrasto al fenomeno. Si torna al codice Rocco, quando la giurisprudenza era costretta a forzature interpretative per dilatare l'ambito di applicazione della figura del pubblico ufficiale, pur non di non lasciare impunte condotte criminose riconducibili alla concussione. Il ministro Severino, di contro, ha rigettato tutte le proposte migliorative presentate dai senatori: non c'è traccia nel testo di interventi sull'autoriciclaggio, sul falso in bilancio e sul voto di scambio politico-mafioso, né è stato inserito tra le attività a rischio di infiltrazione mafiosa il settore del gioco e delle scommesse. Peraltro, ulteriori modifiche proposte dal Ministro costringerebbero il provvedimento ad un'ulteriore *navette* parlamentare che di certo impedirebbe l'emanazione nei tempi prescritti del decreto legislativo sull'incandidabilità e la decadenza per i condannati a delitti dolosi con pena superiore ai due anni, l'unico risultato veramente positivo del testo, indispensabile per rendere credibile la prossima tornata elettorale. L'Italia dei Valori è pronta a ritirare i propri emendamenti e a votare l'eventuale questione di fiducia a condizione che il Governo rinunci alle modifiche che intende far apporre al testo licenziato dalla Camera.

MENARDI (CN:GS-SI-PID-IB-FI). La lotta alla corruzione si conduce limitando le opportunità di violare la legge. Il primo compito di un Parlamento che intenda veramente ridurre l'area della corruzione è quindi approvare poche leggi, espresse in un linguaggio chiaro che si presti a facili ed univoche interpretazioni e che, in virtù di ciò, renda più credibile il potere pubblico che lo utilizza. È inoltre necessario un ridimensionamento delle procedure autorizzative la cui farraginosità alimenta i fenomeni corruttivi tesi ad accelerare le pratiche burocratiche. Appare indispensabile semplificare la catena dei livelli politico-amministrativi: se si vuole impedire alla radice il malaffare in alcuni enti, occorre sopprimerli. È giunto il momento di sopprimere le Regioni e soprattutto l'anomalia delle Regioni a statuto speciale. Il disegno di legge, invece, come strutturato, crea addirittura nuovi organismi e nuove funzioni di controllo e sorveglianza, amplificando gli elementi distorsivi già presenti nel sistema. Forse il fine ultimo del provvedimento non è il contrasto al fenomeno bensì la risposta ad una richiesta della collettività scossa dalla concatenazione di eventi scandalosi che hanno caratterizzato il sistema politico-amministrativo negli ultimi anni.

DIVINA (LNP). Il provvedimento è complessivamente condivisibile, poiché fornisce gli strumenti per contrastare l'illegalità nella pubblica amministrazione, ma bisognerà valutare l'operatività di alcune disposizioni: la costituzione dell'Autorità indipendente anticorruzione potrebbe determinare la creazione di strutture pletoriche; la norma sul conflitto di interessi dei responsabili del procedimento amministrativo potrebbe risultare inattuabile; la distinzione tra costrizione e induzione in sede giudiziaria potrebbe essere molto difficile e causare una diminuzione delle denunce, dal momento che nella fattispecie della concussione per induzione entrambi i soggetti coinvolti sono considerati correi. Il Governo ha invece modificato positivamente gli articoli sul traffico di influenze, stabilendo che il reato è configurabile solo ove l'obiettivo della mediazione sia illecito, e sulla corruzione fra privati, introducendo la querela di parte nel caso che non sia lesa un interesse pubblico.

PRESIDENTE. Rinvia il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta. Dà annuncio degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo pervenuti alla Presidenza (v. *Allegato B*) e comunica l'ordine del giorno delle sedute del 17 ottobre.

*La seduta termina alle ore 19,43.*

*Nel corso della seduta, la Presidenza ha salutato, a nome dell'Assemblea, una rappresentanza di studenti presenti nelle tribune.*