

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

815^a SEDUTA PUBBLICA
RESOCONTO
SOMMARIO E STENOGRAFICO
MERCLEDÌ 17 OTTOBRE 2012
(Antimeridiana)

Presidenza della vice presidente BONINO,
indi del vice presidente CHITI

RESOCONTO SOMMARIO

Presidenza della vice presidente BONINO

La seduta inizia alle ore 9,34.

Previa verifica del numero legale, il Senato approva il processo verbale della seduta antimeridiana dell'11 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)

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza della vice presidente BONINO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,34).

Si dia lettura del processo verbale.

THALER AUSSERHOFER, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta dell'11 ottobre.

Sul processo verbale

MURA (LNP). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MURA (LNP). Signor Presidente, chiedo la votazione del processo verbale, previa verifica del numero legale.

Verifica del numero legale

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

(La richiesta risulta appoggiata).

Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico.

(Segue la verifica del numero legale).

Il Senato è in numero legale.

Ripresa della discussione sul processo verbale

PRESIDENTE. Metto ai voti il processo verbale.

È approvato.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. L'elenco dei senatori in congedo e assenti per incarico ricevuto dal Senato, nonché ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Preannunzio di votazioni mediante procedimento elettronico

PRESIDENTE. Avverto che nel corso della seduta odierna potranno essere effettuate votazioni qualificate mediante il procedimento elettronico.

Pertanto decorre da questo momento il termine di venti minuti dal preavviso previsto dall'articolo 119, comma 1, del Regolamento (ore 9,36).

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) (ore 9,37)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 2156-B, già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati, 2781 e 2854.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 104 del Regolamento, oggetto della discussione e delle deliberazioni saranno soltanto le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati, salvo la votazione finale.

Ricordo altresì che nella seduta di ieri ha avuto inizio la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Casson. Ne ha facoltà.

CASSON (PD). Signora Presidente, a partire quanto meno dal 2004, esistono ripetuti studi e rapporti della Banca Mondiale che segnalano come nelle economie emergenti i fattori che impediscono maggiormente l'attività economica siano in primo luogo la corruzione e le pastoie burocratiche seguite dalla instabilità della politica e dei finanziamenti. (Brusio. Richiami del Presidente). Studi più recenti, effettuati anche in Italia, anche ad opera della Banca d'Italia, hanno individuato l'esistenza di una correlazione significativa tra il grado di corruzione di un Paese e la sua crescita economica, soprattutto per quanto concerne le medie e piccole imprese.

La lettura dei fatti di cronaca, recenti e meno recenti, ci conferma, come ripetutamente denunciato sia dal Presidente della Repubblica che dal capo del Governo italiano, che i fenomeni della corruzione e degli abusi ai danni della *res publica* sono tutt'altro che debellati. E che anzi si impone, in tempi rapidi, di intervenire normativamente, secondo le indicazioni e le prescrizioni generate dalla Convenzione ONU anticorruzione del 2003 (ratificata dall'Italia nel 2009) e dalla Convenzione di Strasburgo del 1999, di recente ratificata dal nostro Parlamento. D'altra parte, i crudi numeri ribaditi alcuni mesi fa dalla Corte dei conti ci raccontano che la corruzione costa ogni anno al nostro Paese almeno 60-70 miliardi di euro, continuando a minare la fiducia dei mercati, a scoraggiare investimenti finanziari e a gonfiare pesantemente i costi stessi degli appalti pubblici.

Ora all'esame del Senato viene portato il testo di un disegno di legge cosiddetto anticorruzione, sul quale dobbiamo interrogarci e sul quale dobbiamo chiederci innanzitutto se le norme che si vorrebbero adottare e introdurre nel nostro ordinamento si prospettino davvero come utili ed efficienti proprio nell'ottica della lotta alla corruzione. (Brusio).

PRESIDENTE. Collegli, insisto perché il collega Casson ha tutto il diritto di svolgere il suo intervento in una situazione un po' più consona.

CASSON (PD). Ponevo la questione dell'utilità e dell'efficienza di questa normativa che ci viene proposta oggi. La prima impressione non è certamente positiva. Se è vero, come è vero, che è assolutamente necessario che il Parlamento, seguendo le indicazioni del Governo e del Presidente della Repubblica, lanci un segnale al Paese, un segnale politico e sociale di lotta al malaffare e alla corruzione, e se è altrettanto vero che il testo del disegno di legge che ci viene proposto oggi dal Governo non può non essere, per questo, accettato e approvato, è altrettanto vero però che questo testo ci lascia molte perplessità e illusioni.

Come Partito Democratico, dall'inizio, fin dalla presentazione nel maggio del 2010 del primo testo di un disegno di legge anticorruzione ad opera del Governo Berlusconi, avevamo espresso tutte le nostre chiare, precise e nette perplessità, perché quello ci sembrava più che altro un manifesto

propagandistico indirizzato all'opinione pubblica ma assolutamente privo di qualsiasi effetto preventivo e/o deterrente.

E fin dalle prime battute avevamo presentato proposte specifiche, indispensabili, a nostro modo di vedere, al fine di combattere la corruzione in profondità e realmente. Avevamo presentato, e anche oggi continuiamo a presentare, tutta una serie di emendamenti per tornare, ad esempio, ad una più seria formulazione del delitto di falso in bilancio, per introdurre il reato di autoriciclaggio, per precisare e ampliare la fattispecie del voto di scambio politico-mafioso, per far entrare in vigore immediatamente norme sull'incandidabilità dei condannati, per cancellare la cosiddetta legge ex Cirielli reintroducendo termini di prescrizione più ampi che permettano il completamento di indagini e processi, per consentire agli organi inquirenti di effettuare intercettazioni per tutti i reati contro la pubblica amministrazione (oltre che per i nuovi fatti oggi previsti di corruzione tra privati e di traffico di interferenze illecite), per confermare le pene vigenti per il delitto di concussione (per il quale oggi si torna alla vecchissima formulazione del codice penale del 1930) sia per costrizione che per induzione, facendo svanire così sospetti di favori processuali nei confronti dell'uno o dell'altro politico imputato, per normare (finalmente, verrebbe da dire) i tanti casi di conflitti di interessi, per adottare (come da noi richiesto fin dal 2010) più pregnanti misure di prevenzione e di trasparenza nel settore degli appalti e della finanza pubblici. Invece, quasi nulla di tutto questo è stato introdotto.

Purtroppo, in questa materia, come ogni volta che si discute di giustizia in Parlamento, si riforma pressoché automaticamente la vecchia maggioranza PdL-Lega, ed è quindi intuibile, anche se non giustificabile, che lo stesso attuale Governo si trovi in difficoltà e in imbarazzo qualora decida di affrontare tematiche legate al settore giustizia, alla lotta alla corruzione e al malaffare. E lo si è ben visto questo imbarazzo del Governo quando, su richiesta della vecchia maggioranza, ha dovuto introdurre alcune modifiche al testo approvato dalla Camera, che tra l'altro imporranno un nuovo e inutile, nella sostanza, passaggio al voto dei deputati, con il serio rischio di far naufragare il tutto nel nulla.

In questa situazione parlamentare, in cui la maggioranza, questa stranissima maggioranza che sostiene il Governo, si spacca inesorabilmente sui temi attinenti alla giustizia, non ci rimane che prendere il poco di positivo che risulta ed emerge dal testo del disegno di legge oggi al nostro esame. Molto semplicemente e molto banalmente, verrebbe da dire: meglio poco che niente.

E comunque, poiché sappiamo ormai che questo compromesso al ribasso dovrà passare il vaglio del Senato con la imposizione del voto di fiducia (al fine di evitare in ogni caso rischi di modifica e ritardi), mi pare opportuno, in vista appunto di tale apposizione della procedura della fiducia, esplicitare i contenuti di alcuni specifici emendamenti che ho presentato, al di là di quelli già menzionati e depositati dal Gruppo del Partito Democratico, singoli emendamenti che in caso di voto di fiducia altrimenti rimarrebbero tra le carte mute degli uffici e non troverebbero spazio illustrativo in Aula.

Il primo emendamento reca il numero 8.200 e si propone di modificare una norma con evidenti profili di illegittimità costituzionale. Mi riferisco all'articolo 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001 concernente i codici di comportamento per le pubbliche amministrazioni, che al comma 4 vorrebbe imporre a tutti i magistrati di ogni magistratura di aderire alle rispettive associazioni di categoria. Ciò vorrebbe dire che tutti i magistrati ordinari sarebbero, ad esempio, obbligati ad aderire all'Associazione nazionale magistrati. È palesemente una imposizione che limita la libertà e l'autonomia dei singoli magistrati, in particolare di quelli che non avessero alcuna intenzione di aderire a questa o a quell'altra associazione o corrente di magistratura e volessero rimanere indipendenti anche rispetto a istanze e sollecitazioni interne di natura corporativa. Pare quasi che si voglia istituire per legge per i magistrati una sorta di sindacato unico.

Il secondo emendamento che voglio citare reca il numero 18.211 ed è sottoscritto anche dal senatore D'Ambrosio. Questo emendamento, ribadendo il limite di dieci anni per il fuori ruolo dei magistrati di ogni magistratura, vorrebbe eliminare qualsiasi deroga. E quindi qualsiasi magistrato, al massimo dopo dieci anni di fuori ruolo, dovrebbe tornare a svolgere il proprio mestiere d'origine, senza alcun privilegio o eccezione.

L'ultimo emendamento che voglio ricordare reca il numero 11.0.1, che vorrebbe introdurre una regolamentazione dei conflitti di interessi, relativamente ai titolari di una carica di governo, soprattutto nei casi di posizioni dominanti nella proprietà di imprese che producono informazione a diffusione nazionale, regionale o interregionale. E ciò anche in risposta a suggerimenti delle Convenzioni internazionali in materia, tendenti a prevenire comportamenti ed effetti dannosi, come appunto, tra le altre fattispecie, i conflitti di interessi.

Purtroppo, non mi illudo. Uscirà da quest'Aula un testo incompleto, certamente insufficiente per combattere la corruzione e il malaffare. Uscirà un testo che conterrà dei palliativi, ma quasi nulla di ciò che veramente sarebbe necessario.

Comunque, meglio poco che nulla. Con questa magra consolazione ci avviamo ad un voto favorevole, in attesa di tempi politici e parlamentari migliori. *(Applausi dal Gruppo PD e del senatore Astore).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Mugnai. Ne ha facoltà.

*MUGNAI (PdL). Signora Presidente, onorevoli colleghi, ci accingiamo, almeno in sede di discussione generale, a terminare un dibattito che - è bene dirlo con grande onestà intellettuale - è stato condotto in modo spesso fuorviato e fuorviante e in modo sicuramente strumentale, enfatizzando in certi casi e minimizzando in altri quella che poteva essere l'effettiva portata dalle norme di cui si stava discutendo, dimentichi alcuni di due profili fondamentali che non possono essere assolutamente trascurati.

In questo dibattito, dove si è cercato ripetutamente di sostenere che alcuni erano i fermi, integerrimi repressori della corruzione ed altri, viceversa, erano quasi «amici dei corruttori», ci si è dimenticati che proprio la parte più enfatizzata, quella del sistema repressivo e sanzionatorio, in realtà, di per sé, come sappiamo perfettamente, non produce mai un effetto completo per quanto attiene alla prevenzione e in parte alla repressione delle condotte. Quindi, quell'enfasi retorica era assolutamente strumentale.

Viceversa, dovremmo comunque interrogarci sul perché, dai tempi dello scandalo della Banca romana, le cronache quotidiane di questa Nazione, purtroppo, parlano sistematicamente di fatti di questa natura. Forse, allora, i profili sui quali tutti insieme, serenamente, dovremmo maggiormente porre l'attenzione sono anche quelli di natura etico-culturale, ricordandoci che i fenomeni di corruzione e illegalità nella pubblica amministrazione - ahimè! - hanno avuto una costante trasversalità.

Detto ciò, vi è un altro dato che è stato costantemente omesso nell'ambito di questo dibattito - ripeto - fuorviante e fuorviato: un primo, serio, concreto tentativo, soprattutto per la parte preventiva che attiene ai meccanismi di controllo e alle linee guida, deve essere comunque attribuito al Governo precedente. Infatti, non vi è dubbio - ed è un fatto assolutamente oggettivo in relazione al quale si potrà poi discutere se fosse sufficiente o meno - che il provvedimento che oggi votiamo, nella parte in cui la Camera ha declinato in concreto, attraverso un sistema particolarmente complesso e articolato quelle linee guida, sta nell'originario disegno di legge presentato dal guardasigilli Alfano, unitamente al ministro Maroni e ad altri Ministri del Governo Berlusconi.

Questo è un fatto. Mai prima si era affrontato in concreto questo aspetto che forse, nel contesto del dibattito che stiamo svolgendo, è quello che ha un maggior rilievo pregnante perché attiene proprio al profilo di carattere preventivo. E se si leggono le norme con onestà intellettuale si arriva a percepire che non vi è soluzione di continuità tra ciò che la Camera in concreto ha declinato e quanto nelle linee guida programmatiche di quel disegno di legge era stato previsto. Questo credo non possa essere assolutamente disconosciuto per cui occorre iniziare a ricondurre questo dibattito in un clima più equilibrato, sereno e di maggior rispetto delle effettive posizioni assunte dalle parti politiche.

A quelle linee guida se ne affiancano altre che, parimenti, conducono alla stessa conclusione. Infatti, se è vero che la parte maggiormente enfatizzata di questo dibattito è paradossalmente quella del sistema sanzionatorio e quindi quella repressiva, a valle delle condotte, andava detto, come va detto, che già nell'articolo 9 di quell'originario disegno di legge vi era un significativo inasprimento del complessivo meccanismo sanzionatorio, con l'elevazione di tutti i minimi e i massimi edittali e la previsione di un'aggravante specifica proprio per i fatti più gravi di sperpero del denaro pubblico e di cattiva condotta e illegalità all'interno della pubblica amministrazione, soprattutto nei rapporti con i soggetti privati, con addirittura un riferimento specifico a contributi e quant'altro, cioè a fatti che la cronaca quotidiana degli ultimi tempi ha portato ancor di più all'attenzione dell'opinione pubblica.

Quindi, se in politica la lungimiranza e la percezione delle condotte, del relativo disvalore e della conseguente sanzione hanno un senso, va detto che anche da questo punto di vista in quell'originario disegno di legge vi era già molto di più di quanto sbrigativamente si è inteso dire o non ricordare.

Il problema è diverso. Il problema sta nell'individuare un sistema vuoi preventivo, vuoi sanzionatorio, a maggior ragione tenuto conto che la Camera dei deputati ha introdotto una serie di nuove figure, che rispondesse appieno al compito al quale eravamo chiamati.

Non vi è dubbio, infatti, che per quanto attiene al sistema di prevenzione quel complesso, articolato percorso di controlli, verifiche, organismi che la Camera, declinando in concreto, dando concreta applicazione alle linee guida che l'originario provvedimento ha previsto, certamente per la sua complessità, la sua articolazione in mille diverse sfaccettature qualche problema lo pone, se si guarda alla macchina a funzionamento pieno, alla sua piena efficienza.

Sono perplessità legittime e molti degli emendamenti che sono stati presentati non attengono alla filosofia in sé, alle linee guida, ma semplicemente a renderlo più efficiente evitando possibili distorsioni ed inutili costi.

Così come nel momento in cui si va ad individuare un sistema sanzionatorio che ha quale scopo deterrente quello di rendere il più possibile concreta l'esecuzione della pena rendendo remotissima, per l'innalzamento significativo dei limiti edittali, la concessione dei benefici di legge è evidente che, con grande senso di responsabilità, si deve affrontare la questione per evitare che vi possano essere poi distorsioni applicative che contrastino i principi di equità e giustizia sostanziale e vi siano sanzioni eccessive per condotte prossime alla assoluta irrilevanza perché anche questo è compito del legislatore.

Con queste perplessità legittime e doverose ci siamo approcciati all'esame del testo che ci proveniva dalla Camera, ripeto, con lo scopo ultimo di limare le sbavature che l'urgenza di provvedere sotto la spinta dell'opinione pubblica aveva determinato, soprattutto in relazione all'introduzione di nuove figure di reato. E quelle perplessità, onorevoli colleghi, erano così legittime che il Governo stesso le ha recepite modificando opportunamente quelle due norme completamente innovative: il traffico di influenze illecite e la corruzione tra privati che, così come scritte, si potevano prestare in concreto a forti distorsioni applicative non raggiungendo l'obiettivo vero per cui erano state pensate e che tutti condividiamo. Soprattutto la prima delle due ipotesi abbisognerebbe anche - come ha riconosciuto lo stesso Governo - di una definitiva normativa in materia di lobbismo, così come con un anglicismo viene definita oggi una certa attività che manca in questo Paese. Certamente, così come oggi sono state scritte, potranno perseguire molto più efficacemente i fini che si intendeva raggiungere e che sono (in un primo caso) il contrasto di condotte illecite finalizzate ad atti contrari ai doveri d'ufficio, l'omissione di un atto d'ufficio e, nel secondo caso, evitare che il soggetto già danneggiato (che è un soggetto privato) possa essere ulteriormente danneggiato, a meno che non concorrano circostanze tali da determinare una sorta d'interesse collettivo e, quindi, una procedibilità d'ufficio (perché solo di questo si parla e di null'altro). Questi erano dunque affinamenti doverosi altrimenti quelle norme, così come erano, non avrebbero potuto far conseguire il risultato voluto.

Infine ricordo, e credo sia doveroso farlo, che proprio da questi banchi, da questo Gruppo, dal Presidente di questo Gruppo che è stato presentato un emendamento che, proprio perché l'elemento originario aggravante previsto nel disegno di legge Alfano non c'è più, andava a sanzionare le condotte che oggi, in particolare, hanno legittimamente esacerbato l'opinione pubblica.

Il Governo ha espresso apprezzamento e ha ritenuto, solo per un fatto di natura squisitamente tecnica, che non potesse trovare ingresso (ma è l'ennesima prova una volta per tutte) che da questa parte dell'Aula non vi sono, né vi saranno mai amici dei corruttori, non vi sono né vi saranno mai debolezze e cedimento. Vi sarà sempre, questo sì... *(Il microfono si disattiva automaticamente)*.

PRESIDENTE. Le riattiviamo il microfono.

MUGNAI *(PdL)*. Vi sarà sempre un responsabile atteggiamento perché ciò che da quest'Aula esce risponda fino in fondo agli scopi per i quali l'Aula l'ha pensato e votato. *(Applausi dal Gruppo PdL)*.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, ha chiesto di intervenire il senatore Caliendo, che non era iscritto a parlare in discussione generale. Essendo una prerogativa della Presidenza poter fare delle eccezioni, darei la parola brevemente al senatore Caliendo.

CALIENDO *(PdL)*. Signora Presidente, intervengo per due minuti chiedendo ai Sottosegretari presenti, siccome si dice che sarà posta la fiducia, che venga corretta una questione (se per votare la fiducia si conferma il testo della Camera) che pone al di fuori del sistema penale le pene minime introdotte alle lettere *c)* e *g)* dell'articolo 19. Non sto discutendo delle pene massime, cioè quelle che incidono sulla prescrizione; parlo delle pene minime che, in applicazione dell'articolo 323-*bis* del codice penale, nel caso di peculato d'uso (tanto per intenderci, chi usa la carta da lettera dell'ufficio per fare gli auguri di Natale), viene previsto il carcere ed è necessaria una pena di due anni e otto mesi.

Credo, signori Sottosegretari, che il Governo debba correggere questa stortura in quanto sarebbe la prima volta che, per un fatto di particolare tenuità, viene prevista la pena del carcere; è una cosa che a mio avviso è contro qualsiasi principio. Quindi mi auguro che il Ministro, insieme a tutti i

membri del Governo, voglia apportare questa correzione prima del voto di fiducia. (*Applausi dal Gruppo Pdl*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Ceccanti.

CECCANTI, *relatore*. Signora Presidente, nove degli interventi in discussione generale hanno trattato solo dei profili penali, su cui non mi soffermo (gli interventi dei senatori Compagna, Pardi, D'Ambrosio, De Luca, Bugnano, Li Gotti, Divina, Casson e Mugnai); i sette interventi che si sono soffermati sulla parte preventiva (quelli dei senatori Della Monica, Sanna, Pastore, Perduca, Giovanardi, Incostante e Menardi), pur con alcune critiche, hanno però espresso un consenso minimale di massima alla parte preventiva presa in sé. Poi ci sono le loro singole riserve, in alcuni casi meno marcate, in altri più marcate, che sono deducibili dagli interventi.

Segnalo solo alcuni aspetti. I colleghi Sanna e Perduca ci hanno invitato a vigilare attentamente perché lo schema di decreto legislativo che faremo sulle incandidabilità, il parere che il Parlamento darà sullo schema del Governo, sia al contempo efficace ed equilibrato, in modo tale da entrare in vigore per le elezioni politiche prossime, come già concordato in sede di Commissione, e che abbia appunto un equilibrio interno. Su questo evidentemente i successivi lavori parlamentari dovranno concentrarsi.

Nei loro interventi i senatori Giovanardi, Incostante e Menardi, con toni diversi, ci hanno soprattutto invitato, al di là delle singole proposte emendative, a far sì che questa legge sia monitorata nella sua attuazione applicandola in modo non burocratico-formale, ma all'insegna di una moderna cultura della valutazione, che non fa valutazione cartacea, ma che va a vedere effettivamente l'intervento sui processi reali.

In qualche modo ciò si ricollega anche alla citazione di Sturzo che il senatore Compagna ha fatto, che invitava a vedere l'impegno anticorruzione non nel senso di un'estensione smisurata del ruolo delle leggi o dell'intervento pubblico, ma in relazione ad una capacità di fornire regole e di valutare l'impatto delle stesse. Un poco ci dovrebbe essere da guida la definizione che del Parlamento su questa legge e in generale sull'intervento pubblico dà il recente articolo 24 della Costituzione francese, come emendato nel 2008.

Quell'articolo stabilisce che il Parlamento vota le leggi, controlla l'azione del Governo e poi è stata inserita la frase: valuta le politiche pubbliche. Molto spesso si è molto più efficaci con una moderna cultura della valutazione che non con la moltiplicazione a oltranza di nuove norme. Le norme qui contenute, in larga parte preventive, servono; poi si tratterà di valutarle bene e di controllarne l'impatto da parte del Governo e di tutte le amministrazioni regionali e locali coinvolte.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Balboni.

BALBONI, *relatore*. Signora Presidente, intervengo molto brevemente per svolgere alcune considerazioni. Innanzitutto partirei dall'ultima riflessione appena fatta dal senatore Caliendo, perché anche io sottolineo al Governo la necessità che, se verrà posta la fiducia, il tema del peculato d'uso, che finora era sfuggito alla nostra considerazione sia in sede di Commissione che di Aula, venga preso in esame, perché effettivamente, con l'aumento consistente delle pene per questi reati, si pone un problema serio che il senatore Caliendo ha fatto bene a evidenziare.

Per quanto riguarda in generale gli interventi in materia di diritto penale, sulle modifiche introdotte al codice penale e al sistema sanzionatorio dei reati contro la pubblica amministrazione con le norme che stiamo per approvare, da tutti gli interventi sono emerse ancora alcune criticità che già avevamo affrontato in Commissione. Vorrei in particolare sottolineare, come ho già fatto nella relazione introduttiva, le perplessità emerse da più parti e che anche io condivido circa l'esclusione dell'incaricato di un pubblico servizio dalla fattispecie della concussione. Sappiamo che per la dottrina prevalente l'incaricato di un pubblico servizio, almeno come sempre è stato tradizionalmente inteso, non ha poteri autoritativi e quindi non è nelle condizioni di costringere il soggetto passivo a un comportamento non voluto; tuttavia, non c'è dubbio che spesso nella pratica l'incaricato di pubblico servizio, soprattutto in alcune branche della pubblica amministrazione e dei servizi, ha un potere che magari non ha di diritto, ma che di fatto esercita. Credo quindi che, come norma di chiusura, sarebbe giusto - lo sottolineo al Governo - prevedere che anche l'incaricato di pubblico servizio risponda di questo reato, come infatti richiedono molti emendamenti anche per l'Aula, peraltro provenienti da diverse forze politiche e non soltanto da una.

Ritengo invece - e lo sottolineo - che le modifiche approvate in Commissione, proposte con un emendamento da parte del Governo per quanto riguarda i nuovi reati di traffico di influenze illecite e di corruzione tra privati, in entrambi questi casi le modifiche introdotte dalle Commissioni riunite su proposta del Governo certamente superano le perplessità che erano state avanzate riguardo al testo così come approvato dalla Camera. Credo quindi che su queste figure di reato sia stata

raggiunta quella necessaria certezza e tipicità che invece a nostro giudizio mancava nel testo approvato alla Camera.

Per queste ragioni, signora Presidente e colleghi, possiamo essere soddisfatti del lavoro fatto e, pur con i limiti che ho espresso, credo che se il Governo vorrà presentare un emendamento per l'Aula dovrà tener conto di queste osservazioni.

CALDEROLI (*LNP*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CALDEROLI (*LNP*). Signora Presidente, al di là dei formalismi, le voci che si rincorrono è che il Governo intende mettere la fiducia sul provvedimento. Liberissimo di farlo, ovviamente. Però il consiglio e la richiesta che avanzo è che non si proceda attraverso un unico voto di fiducia, perché noi siamo favorevoli al provvedimento, ma la nostra posizione rispetto alla fiducia al Governo andrebbe in senso opposto. Se dunque il Governo presentasse non un unico emendamento, ma più emendamenti, ci sarebbe la possibilità del voto finale e, di conseguenza, l'opportunità per noi di esprimerci in senso favorevole al provvedimento contro la corruzione. Tra l'altro, la prevalenza degli articoli e della quantità di materia sottoponibile a voto segreto è nettamente minoritaria rispetto al voto palese. Quindi, sicuramente la Presidenza procederebbe con votazione nominale palese.

Chiedo pertanto al Governo, nel caso decidesse di porre la fiducia, di farlo su più emendamenti affinché possa esserci una votazione finale in cui ciascuna forza politica sia libera di esprimersi, nel nostro caso a favore del provvedimento anticorruzione.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Calderoli. Il Governo potrà tenere conto o meno di questa lettura e di questa raccomandazione. Non spetta alla Presidenza. Pertanto, la sua richiesta rimane agli atti.

Ha facoltà di parlare il ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Patroni Griffi.

PATRONI GRIFFI, *ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*. Signora Presidente, onorevoli senatori, come è a tutti noto, questo disegno di legge si compone, nella sua unitarietà sostanziale, di una parte incentrata essenzialmente sulle politiche di prevenzione del fenomeno della corruzione e di una seconda parte che contiene norme riguardanti, invece, la repressione di tale fenomeno. Vorrei soffermarmi in particolare sulla prima parte del disegno di legge.

Credo sia ormai diffusa la consapevolezza, anche nel nostro Paese, dell'importanza centrale delle politiche di prevenzione della corruzione. Il contrasto alla corruzione deve, infatti, avvenire in primo luogo prevenendo il fenomeno e quindi evitando quei danni causati dalla corruzione, danni che in primo luogo sono di natura economica. Al di là della precisione e dell'esattezza di alcuni dati (è difficile calcolare precisamente il costo economico della corruzione), è sicuro che la corruzione alteri profondamente il sistema economico e i meccanismi della concorrenza e del mercato, determinando così costi assolutamente impropri per le imprese e per il sistema economico e, se mi è consentito, anche forti ricadute sul piano etico e sociale. Ciò giustifica a maggior ragione l'esigenza di attuare efficaci politiche di contrasto preventivo.

I danni etici e sociali si verificano in quanto la corruzione, a ben riflettere, mina alla radice il principio di uguaglianza. E se uguaglianza vuol dire essenzialmente - come credo che sia - pari opportunità per tutti i cittadini (in primo luogo dei privati e poi dei cittadini associati e delle imprese) di poter concorrere a realizzare le loro aspirazioni, nel momento in cui nelle procedure e nelle regole che disciplinano la pubblica amministrazione si introducono meccanismi che ne alterano i principi è inevitabile che vi sia una ricaduta netta e diretta sul principio di uguaglianza di tutti i cittadini.

Questo è il motivo per cui abbiamo ritenuto di apprezzare completamente il disegno di legge, il quale - come loro ricorderanno - era stato avviato dal precedente Governo e sul quale erano state apportate, soprattutto nella parte concernente le politiche di prevenzione, alcune modifiche dalla Camera. A quest'ultima ricordo che abbiamo chiesto di introdurre - la Camera ha condiviso - ulteriori modifiche al fine di rinforzare le politiche di prevenzione.

Vorrei brevemente soffermarmi sulla logica di tali modifiche e sul disegno complessivo che ne deriva, per quanto riguarda le politiche di prevenzione nel contrasto alla corruzione. Il meccanismo generale si fonda su quello che viene comunemente definito *risk management*, ossia valutazione del rischio. Premetto che non esiste una politica pubblica di prevenzione della corruzione generale che sia valida in maniera uniforme per ogni singola amministrazione. Le pratiche dei Paesi che hanno una maggiore tradizione rispetto all'Italia nella prevenzione alla corruzione, soprattutto in materia di raccomandazioni in sede internazionale e in particolare dell'OCSE, ci hanno guidato non poco nel disegnare un meccanismo generale di politica pubblica di prevenzione della corruzione.

Come dicevo, il meccanismo generale si fonda sul *risk management* o gestione del rischio. I punti salienti della gestione del rischio sono, in primo luogo, la mappatura dei procedimenti. In sostanza, ogni amministrazione deve operare una ricognizione dei procedimenti amministrativi, e in genere

dei servizi erogati al pubblico, in modo tale da avere un quadro completo dei servizi e delle procedure adottate. Una volta fatta la mappatura, occorre individuare le aree a rischio. Al riguardo posso dire che ci sono aree intrinsecamente a rischio e trasversalmente a rischio per tutte le amministrazioni. Penso - per esempio - al settore dell'affidamento dei lavori, degli appalti e dell'acquisizione di beni o servizi. È anche vero, però, che esistono anche rischi collegati all'area di attività specifica della pubblica amministrazione. Da uno studio che abbiamo fatto, sicuramente due settori ad alto rischio sono quello della sanità e dell'urbanistica ed edilizia. È evidente, una volta individuati dalle singole amministrazioni i procedimenti e le aree a rischio, che scatta l'obbligo di adottare una serie di misure preventive e di modelli organizzativi che, nell'esperienza sia amministrativa che aziendale, intendono attenuare detto rischio.

Sono ben consapevole dell'ovvia verità di quanto è stato riportato e ho letto su molti giornali. Con una legge non sparisce la corruzione o spariscono i corruttori e i corrotti. Questo mi sembra tanto vero quanto in qualche misura ovvio. Tuttavia, ciò non ci può far venire meno l'impegno e l'obbligo di adottare politiche pubbliche, sul piano sia normativo - per questo ci troviamo in questa sede - che amministrativo - il nostro impegno sarà massimo fin dal giorno successivo all'approvazione di questa legge - volte ad attenuare detto rischio e a far sì che i corrotti non scompaiano ma siano almeno più attenti nella loro attività ed abbiano quindi vita meno facile.

Se questo è il meccanismo generale su cui impostare le politiche di prevenzione, vorrei richiamare alcuni punti che derivano dal testo approvato alla Camera dei deputati. Si tratta sicuramente di un testo perfezionabile. Ce ne rendiamo conto e ce ne siamo resi maggiormente conto nel valutare le proposte emendative formulate anche al Senato.

Diciamo che a questo punto - anche con qualche rammarico, non lo nego - abbiamo ritenuto di attribuire prevalenza all'esigenza di concludere l'*iter* di questo disegno di legge. Nella fase attuativa, dato che la norma consente dei margini di discrezionalità, cercheremo di tenere il più possibile in considerazione alcuni degli emendamenti che sono stati proposti. Non vorrei con questo mancare di rispetto ad altri ma alcune osservazioni proposte in 1^a Commissione, per esempio dal senatore Pastore ma anche da altri senatori, in effetti pongono problemi reali rispetto ai quali avremo la massima attenzione in fase attuativa, dato che ne condividiamo l'individuazione anche se forse non del tutto la soluzione. Si tratta di problemi sicuramente esistenti e se ne dovrà tenere conto in sede attuativa, come dirò a breve.

Il tutto parte dall'introduzione, per le singole amministrazioni, del piano anticorruzione. Il meccanismo è volto ad assicurare omogeneità ed unitarietà dei criteri e dei modelli e, al tempo stesso, ad assicurare l'adattabilità dei modelli stessi alle singole amministrazioni. Infatti, come dicevo prima, non esiste un modello di prevenzione e contrasto alla corruzione ma esistono modelli tanto più efficaci quanto più dimostrano capacità di adattamento alla concreta organizzazione e all'azione della pubblica amministrazione.

Il modello del piano anticorruzione è il seguente: il piano viene predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base dei piani che provengono dalle singole amministrazioni e sulla scorta di indirizzi elaborati dalla CiVIT, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di un passo importante perché uno dei maggiori rimproveri che ci venivano rivolti in sede internazionale riguardava la mancata individuazione di un'autorità nazionale indipendente che fungesse da referente anticorruzione. Evidentemente non poteva essere il Dipartimento della funzione pubblica che appartiene al Governo. È per questo, quindi, nella consapevolezza dell'esigenza di far fronte a questo obbligo internazionale a risorse sostanzialmente invariate, che abbiamo ritenuto di individuare nella CiVIT, già esistente e con competenze specifiche in materia di *integrity* e di trasparenza, l'autorità nazionale anticorruzione.

La CiVIT non solo ha possibilità di dare indicazioni di massima ma ha due importanti compiti specifici: il primo è quello di approvare il piano nazionale anticorruzione. Quindi, come dicevo prima, i singoli piani vengono dal basso, vi è una prima *reductio ad unum* nelle specificità da parte del Dipartimento della funzione pubblica, poi una verifica dell'autorità indipendente, la CiVIT, che approva il piano anticorruzione.

Dal momento dell'approvazione, tutte le misure previste, non solo nel piano nazionale ma anche in quelli delle singole amministrazioni, diventano operative. Evidentemente le amministrazioni italiane sono tante, molte di queste sono molto piccole, a cominciare dai Comuni, ed è per questo che, su richiesta dei Comuni (vorrei che questo fosse tenuto ben presente), sarà a disposizione la rete delle prefetture che potranno fornire alle amministrazioni comunali il supporto tecnico per poter redigere, anche in realtà molto piccole e localizzate, idonei modelli organizzativi di contrasto alla corruzione.

Elementi fondamentali del piano sono: l'individuazione di un responsabile e l'individuazione, come dicevo, delle aree a rischio. Tra i vari elementi vorrei richiamare in primo luogo l'esigenza di assicurare il rispetto dei tempi procedurali. Le politiche di semplificazione amministrativa che

vengono perseguite in altri provvedimenti, insieme al rispetto dei tempi procedurali sono tra le più efficaci misure di contrasto preventivo alla corruzione perché molte volte è proprio nella anormale lunghezza dei tempi del procedimento che si può annidare il rischio corruzione.

La normativa prevede poi sistemi di incompatibilità per i dirigenti preposti alle aree a rischio, un obbligo di rotazione dei dirigenti dopo un certo periodo di tempo in quelle aree a rischio e, in linea di massima, tende ad responsabilizzare il dirigente individuato come responsabile della prevenzione secondo un modello già contenuto nel decreto legislativo n. 231 del 2001 per le aziende private, pur con tutti gli adattamenti richiesti dalla peculiarità delle amministrazioni pubbliche.

Il disegno di legge contiene anche una delega per gli obblighi di trasparenza, di cui vorrei richiamare l'importanza perché talvolta abbiamo una *over regulation* anche nel bene. Abbiamo monitorato che nel nostro ordinamento esistono circa 94 obblighi informativi in materia di trasparenza con il rischio, che in alcuni casi è una certezza verificatasi, che tali obblighi non vengano osservati ed adempiuti. Vi è quindi una delega per un testo unico sulle norme della trasparenza e posso assicurare che per quanto riguarda sia tale testo unico, sia altre deleghe contenute stiamo già lavorando per essere in grado di presentare in tempi brevissimi uno schema preliminare di decreto legislativo contenente la realizzazione e l'attuazione di queste deleghe.

In parallelo, però, il Governo emanerà una direttiva sulla trasparenza che in qualche misura anticipi la doverosa attenzione delle amministrazioni sugli obblighi ritenuti più importanti, che sono quelli sulla situazione patrimoniale dei dirigenti e soprattutto la trasparenza per quanto riguarda l'allocazione delle risorse, e quindi il corretto uso delle risorse da parte delle singole amministrazioni, ed il rispetto, come ho detto, dei tempi dei procedimenti amministrativi.

La normativa contiene numerose altre disposizioni che loro conoscono. Vi è anche una delega per quanto riguarda la incompatibilità delle posizioni dirigenziali. Riterrei questa delega particolarmente importante, perché in primo luogo evita che soggetti che abbiano prestato attività professionale in favore di una amministrazione possano avere nell'arco di un tempo ragionevole incarichi dirigenziali anche esterni, cioè dati ed estranei, in quella stessa pubblica amministrazione. Così, sia pure limitatamente ad un anno, evita che persone che abbiano ricoperto cariche politico-amministrative nelle amministrazioni possano alla cessazione di quella carica ricevere nella stessa amministrazione incarichi dirigenziali. Questo per sottolineare quel *trend* che ormai è avviato da vent'anni in Italia, positivamente a mio avviso, di una doverosa separazione tra politica e amministrazione, che è a garanzia sia della politica, sia della corretta amministrazione.

Vi è poi, oserei dire come è ben noto, una delega che riguarda l'incandidabilità dei soggetti condannati con sentenza passata in giudicato e il Governo ha avuto più volte modo di impegnarsi, anche in base ad un ordine del giorno del Senato e prima ancora della Camera, a che questa delega sia attuata in tempi che rendano applicabile immediatamente la nuova normativa.

Rispetto al testo approvato dalla Camera è stata introdotta la questione della compatibilità e della disciplina degli incarichi dei magistrati e degli avvocati dello Stato. Anche su questo il Governo ha effettuato, insieme con le forze parlamentari, una doverosa riflessione.

Se posso concludere sul punto, vorrei dire ancora una volta che probabilmente in Italia, al di là dei fenomeni e della ovvia repressione della corruzione, è mancata fino ad oggi una politica organica consapevole di contrasto alla corruzione sul piano della prevenzione. Questo ha determinato i danni cui facevo riferimento prima sul piano economico e la scarsa considerazione, per usare un eufemismo, che questa situazione ha comportato, per esempio, nell'attrazione di investimenti stranieri. Questo è uno degli elementi considerati da *Doing Business* nella graduatoria internazionale, che non colloca il nostro Paese nella posizione in cui invece meriterebbe di essere collocato.

Siamo consapevoli che le politiche di contrasto alla corruzione non bastano. Ci vogliono evidentemente politiche di semplificazione e, in generale, politiche di liberalizzazione; politiche che creino un contesto favorevole alla ripresa e allo sviluppo dell'attività economica.

Con questo provvedimento, iniziato dal precedente Governo, esaminato dalla Camera, anche sulla base dei suggerimenti e delle proposte emendative del Governo, e oggi approdato al Senato, credo ci troviamo di fronte, per la prima volta, ad una proposta di politica organica di prevenzione e di contrasto alla corruzione. Naturalmente l'impegno sarà ancora una volta quello di attuarlo. Forse non ci vorrà pochissimo tempo, ma è importante cominciare con il piede giusto e cominciare in linea con le raccomandazioni che ci vengono anche dalle autorità internazionali, non per il fatto che provengano in sé dalle autorità internazionali, ma perché quelle raccomandazioni sono frutto di esperienze e di *best practice* concretamente sperimentate con successo in altri Stati. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. Grazie, signor Ministro. (*Il presidente del Consiglio dei ministri, senatore Monti, fa il suo ingresso in Aula*). Saluto il Presidente del Consiglio.

Saluto ad una rappresentanza di studenti

PRESIDENTE. A nome dell'Assemblea, saluto gli studenti e gli insegnanti dell'Istituto tecnico commerciale «Maffeo Pantaleoni» di Roma. Grazie e benvenuti. (*Applausi*).

Ripresa della discussione dei disegni di legge nn. 2156-B, 2781 e 2854 e della questione di fiducia (ore 10,32)

GIOVANARDI (*PdL*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIOVANARDI (*PdL*). Signora Presidente, intervengo sull'ordine dei lavori.

Poiché il Ministro è stato totalmente assente durante il dibattito di ieri, forse non ha potuto ascoltare le puntuali osservazioni che sono state fatte su norme che noi abbiamo definito tra il grottesco e il risibile e che aumenteranno la corruzione nel nostro Paese...

INCOSTANTE (*PD*). E questo è sull'ordine dei lavori?

PRESIDENTE. Scusi, sull'ordine dei lavori ...

GIOVANARDI (*PdL*). Sì, sull'ordine dei lavori. Se verrà posta la fiducia e se il Ministro non darà alcuna risposta...

PRESIDENTE. Il Ministro sta per intervenire.

GIOVANARDI (*PdL*). ...rispetto alle obiezioni, vorrei sapere quanti senatori avranno il piacere di conoscere l'opinione del Governo sulle osservazioni che sono state fatte ieri.

PRESIDENTE. Senatore Giovanardi, il Ministro, come ho appena annunciato, sta per intervenire.

GIOVANARDI (*PdL*). Ma il Ministro è già intervenuto.

PRESIDENTE. E un altro sta per intervenire.

Il Governo poi risponde o non risponde. Come lei sa perfettamente, è un'assunzione di responsabilità politica.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

SEVERINO DI BENEDETTO, *ministro della giustizia*. Signora Presidente, grazie per avermi dato la parola.

Tutti noi siamo fortemente impegnati su questo disegno di legge e anche chi era assente o chi, per altri impegni, si è dovuto assentare per brevi periodi ha seguito il dibattito. Lo ha seguito attraverso i Sottosegretari che poi hanno riferito sui contenuti del dibattito stesso. Lo ha seguito attraverso le agenzie di stampa che riprendevano i temi principali che sono stati trattati in quest'Aula.

Naturalmente la nostra attenzione nell'illustrare il provvedimento sarà incentrata proprio su quei temi che hanno suscitato più ampia discussione.

Vorrei però in primo luogo dire grazie a quei senatori che già hanno avuto espressioni di apprezzamento per questo testo che rappresenta il risultato di un lungo e faticoso cammino iniziato, per quanto riguarda noi, a febbraio del 2011, ma che era iniziato ben prima con l'originario disegno di legge che era stato presentato nel 2010, la cui idea veramente nuova ed importante era stata quella di coniugare e trattare in un unico provvedimento due aspetti fondamentali della corruzione: quello preventivo e quello repressivo.

Un'idea straordinariamente innovativa e straordinariamente condivisibile perché combattere la corruzione vuol dire tagliarne le premesse ed intervenire prevenendo e, laddove la prevenzione non abbia funzionato, intervenire con la sanzione penale. Dunque è un disegno unitario, importante e nuovo nel coniugare questi due aspetti. Credo che di questa novità tutti dobbiamo dare testimonianza perché è il filo conduttore di una riforma che si colloca tra le riforme importanti di questo Parlamento.

Ho già rivolto un ringraziamento a tutti coloro che hanno espresso il loro apprezzamento. Rivolgo altresì un ringraziamento particolare a coloro che già da giorni, senza che ciò fosse stato preceduto da alcuna iniziativa e da alcuna richiesta, si erano dichiarati disponibili o avevano già ritirato i loro emendamenti, pur ritenendoli estremamente importanti, in vista del risultato che consideravano ancora più importante che era quello dell'approvazione della legge. Questo mio grazie sapete a chi va, perché sapete tutti quali partiti abbiano ritirato i loro emendamenti in Commissione giustizia e quali li abbiano ritirati in quest'Aula del Senato. Mi sembra un segnale di grande maturità, di grande coerenza con il disegno di questa legge; un segnale di cui dobbiamo essere grati a questo Parlamento.

In secondo luogo, una replica è assolutamente doverosa - non solo e non tanto per me, che sono soltanto uno dei rappresentanti del Governo, ma anche e soprattutto per un Governo che, a mio avviso, è fatto di persone oneste - su quel che è stato detto ieri in quest'Aula. È stato detto: «voi non volete un provvedimento contro la corruzione perché siete amici degli amici dei corrotti». Credo

che questo noi non possiamo permetterlo. Non possiamo permetterlo perché non è vero. Non possiamo permetterlo perché esalta quelle forme di demolizione che spesso proliferano nel nostro Paese e che gli impediscono di compiere i passi avanti necessari a crescere, essere competitivi e credibili. Non possiamo permetterlo perché offende l'intero Parlamento che rispetto a questo provvedimento ha sempre portato avanti la linea del provvedimento.

In terzo luogo ritengo doverosa un'ulteriore precisazione e rassicurazione a quanti assumono che i cosiddetti emendamentini introdotti in Commissione giustizia e affari costituzionali comporterebbero innanzitutto la conseguenza di far perdere l'incandidabilità dei condannati perché tutto questo comporterebbe la necessità di un passaggio alla Camera e tutto questo impedirebbe l'approvazione tempestiva del provvedimento in modo che il Governo, come si è impegnato a fare e come ricordava il ministro Patroni Griffi, possa intervenire sulla materia della incandidabilità.

Ebbene, la buona volontà che il Senato ha dimostrato nel calendarizzare la trattazione di questo provvedimento con tempi di assoluta urgenza dimostra che questo non accadrà.

Confido che la Camera avrà lo stesso atteggiamento e che noi potremo avere una legge migliore, senza che debba cadere una parte importante di essa, o addirittura tutta la legge, sul tema dell'incandidabilità, sul quale vi è stato un preciso, immediato e tempestivo impegno del Governo ad accogliere un ordine del giorno nei termini temporali più riduttivi tra quelli rappresentati. Ricordo che in Commissione c'era l'alternativa di scegliere tra un ordine del giorno che ci dava un termine di due mesi dall'approvazione del provvedimento e un altro che ci dava un mese dall'approvazione del provvedimento; abbiamo dato adesione a quello più rigoroso, perché sul tema si sta già lavorando e dunque, non appena il disegno di legge sulla corruzione sarà definitivamente approvato, il Governo interverrà con assoluta tempestività anche su questa materia, perché il Governo mantiene i propri impegni così come il Parlamento ha mantenuto gli impegni sui tempi e sull'*iter* di questo disegno di legge.

Ancora, sempre per rispondere a osservazioni che sono state fatte ieri, questo disegno di legge, eliminando dalla platea dei responsabili di concussione gli incaricati di pubblico servizio, comporterebbe la conseguenza di ritornare così al codice Rocco del 1930. Questo è una tema che è stato trattato da più senatori intervenuti: la scomparsa della figura del pubblico ufficiale dal reato di concussione. Mi fa piacere che sia stato ricordato un ritorno al codice Rocco, perché, vedete, esso rappresenta ancora oggi un faro di civiltà giuridica. È considerato in altri Paesi europei ed extraeuropei un codice tecnicamente perfetto, un codice che, una volta epurato da alcune normative che erano legate al periodo fascista, a tutt'oggi, non solo è in vigore ma viene applicato con dei risultati straordinariamente positivi. Ho allora molto rispetto del nostro codice.

Il codice Rocco è adottato in tantissimi Paesi addirittura con delle norme che ancora oggi sono all'avanguardia: pensate all'obbligo giuridico di impedire l'evento come regolamentato nel codice Rocco e come invece richiede interventi terribilmente incisivi in altri ordinamenti europei. Di questo codice sono personalmente orgogliosa, perché è stato redatto, da chi, essendo un tecnico e vivendo in un periodo politico estremamente negativo nella sua significatività, ha saputo mantenere la barra del timone dritta e costruire un codice estremamente valido tecnicamente, tant'è che ancora oggi, a decenni di distanza, è in vigore.

Non mi vergogno allora di dire che la soluzione dell'esclusione dell'incaricato di un pubblico servizio come soggetto attivo del reato di concussione sia comune al codice Rocco, anzi, mi conforta molto, perché finché tale codice non è stato toccato la distinzione tra concussione e corruzione nell'ambito della giurisprudenza era molto più chiara, per un motivo estremamente semplice. Infatti, solo il pubblico ufficiale è soggetto in grado di esercitare quel *metus publicae potestatis* che costringe il privato alla dazione di denaro. Questa era la scelta di fondo e questa scelta la giurisprudenza aveva tradotto in un criterio distintivo tra concussione e corruzione che non aveva mai vacillato.

Nel 1990, con la riforma di gran parte dei delitti contro la pubblica amministrazione, venne introdotta invece la figura dell'incaricato di pubblico servizio come soggetto attivo della concussione; bene, da quel momento le oscillazioni della giurisprudenza sono diventate impressionanti. Da quel momento voi troverete moltissimi processi iniziati per concussione e derubricati tardivamente dalla Corte di cassazione in ipotesi di corruzione. Andatela a vedere quella giurisprudenza, io non temo queste sfide, non temo le sfide di chi vuole vedere i numeri e i dati perché questi danno ragione di tale differenza, danno ragione di una netta distinzione tra corruzione e concussione che si confonde improvvisamente a partire dal 1990 in poi. Noi abbiamo voluto rimettere le cose a posto.

È una colpa aver voluto distinguere più nettamente la concussione dalla corruzione? Peraltro - lo dico solo in aggiunta - era esattamente quello che ci facevano rilevare, in termini di legislazione europee, per la difficoltà che esisteva nel nostro ordinamento di distinguere la corruzione dalla concussione. La reintroduzione di questo unico soggetto consente anche di dare risposta a questo

dubbio: oggi concussione e corruzione si possono distinguere più facilmente. Nessuno potrà più venirci a dire che abbiamo delle norme inadeguate. Anzi, permettetemi di dire ancora una volta che penso alla nostra legislazione con orgoglio, perché ci sono legislazioni europee ed extraeuropee che ignorano il reato di concussione e lo sostituiscono con il reato di estorsione: ovviamente quest'ultimo scatterà comunque nei confronti anche dell'incaricato di pubblico servizio che dovesse costringere un soggetto privato, non con *metus publicae potestatis*, ma con metodi comuni, alla dazione di denaro.

Perché nella nostra tradizione esiste la concussione e non unicamente l'estorsione? Perché siamo dei raffinati giuristi e riconosciamo che il tipo di coercizione che c'è nella concussione è diverso da quello che c'è nell'estorsione, perché nella concussione si esercita il *metus publicae potestatis* di un soggetto pubblico che è dotato di poteri autoritativi, mentre nell'estorsione si deve utilizzare un comportamento di violenza diverso. Questo è il motivo per il quale nel nostro raffinato ordinamento, diversamente che in altri, il delitto di concussione si diversifica da quello di estorsione. Dovevamo rinunciare a questo reato e a questa tradizione, come alcuni avevano suggerito, trasferendo tutto al reato di estorsione o portando tutto nel reato di concussione? A me e a tutti coloro che finora hanno sostenuto questa legge è sembrato che questa tradizione andasse conservata e, anzi, andasse accentuata con la nettezza di una concussione che può avere come soggetto attivo solo il pubblico ufficiale.

Ancora, partendo proprio dalla costruzione dei reati e prendendo lo spunto dalla concussione, questa è importante perché rappresenta la cima di quella piramide sotto la cui punta sono stata costruiti gli altri reati. Il disegno di legge ha una sua identità e una sua caratteristica: configura le pene partendo da quella più grave della concussione per costrizione fino ad arrivare, alla base della piramide, ai reati meno gravi. Ecco perché, sotto il profilo della costruzione della pena, si è detto che uno degli scopi principali era di mantenere l'equilibrio delle pene.

Credo che in un sistema non ci debbano essere vuoti di tutela e non ci debbano essere eccessi in alto o in basso delle pene. Costruire una pena giusta è difficile è importante. Una pena giusta si costruisce tenendo conto dei valori tutelati, a cui si dà una misura, e queste misure vanno a digradare dalla più importante alla meno importante.

Sono partita dagli aspetti più critici e più demolitori della legge, ma per fortuna non tutti la pensano in maniera così negativa. Devo dire che ieri c'è stato un intervento estremamente importante, che ha comportato la rinuncia ad alcuni emendamenti, in virtù del riconoscimento della compattezza di questo progetto. Sono particolarmente grata per questo riconoscimento.

Dall'altra parte, ci sono state espressioni estremamente significative da parte di chi di questi reati se ne intende, affermando che il provvedimento non è del tutto soddisfacente - e su questo torneremo - perché non interviene su temi importanti quali il falso in bilancio, l'autoriciclaggio e l'abbreviazione dei tempi di prescrizione - ovviamente ne parlerò perché non voglio sottrarmi a nessun tema rispetto ad un provvedimento così rilevante -, 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.

Questo viene detto da una persona che di quei processi se ne intende. Allora, mettiamo un momento da parte quello che asseritamente manca, ma il progetto, quello che attiene alla corruzione, cioè all'unica materia propria di questo disegno di legge, è considerato soddisfacente. Credo che di questo il Governo si debba appagare e credo che questo sia merito del Parlamento che ha consentito questo risultato.

Ma parlerò subito degli asseriti vuoti, del perché si dice che il provvedimento sarebbe insoddisfacente. Il provvedimento sarebbe insoddisfacente perché non comprende la disciplina del falso in bilancio, dell'autoriciclaggio, della prescrizione e la disciplina relativa al voto di scambio che si vorrebbe perfezionare.

Ebbene, credo che a tutti sia chiara la diversità di materia tra la corruzione e questi argomenti, una diversità anche strutturale. Ma non mi voglio rifugiare dietro il dato formale. So perfettamente che falso in bilancio, autoriciclaggio, tema della prescrizione rappresentano mondi che stanno intorno alla corruzione e che ne condizionano le possibilità di scoperta e di punizione. Sono le premesse della corruzione. Il falso in bilancio serve per nutrire di denaro nero la corruzione. L'autoriciclaggio rappresenta la parte postuma, vale a dire ciò che si fa con il denaro nero della corruzione. Ma sono due momenti diversi, due fasi diverse, due categorie di reati diverse, tant'è che sono iscritti in progetti di legge diversi attualmente pendenti in Parlamento (*Commenti del senatore Bricolo*).

La prescrizione è un istituto di carattere generale che deve riguardare tutti i reati e non può influenzare la misura della pena di singoli reati o di singole categorie di reati. Non lo dico io, lo hanno detto in tanti, coloro che sono stati ascoltati dalla Commissione. La riforma dei reati societari

ci deve essere, ma non all'interno del provvedimento di corruzione perché lo affollerebbe. La corruzione diventerebbe una calamita di 1000 altre fattispecie e ciò farebbe rischiare la paralisi del provvedimento.

Vedete con quanta fatica abbiamo dovuto portare avanti questo progetto, nonostante la buona volontà del Parlamento, nonostante le intenzioni di un Governo che voleva e considerava questo progetto una priorità assoluta del proprio programma. Se tutta questa massa di argomenti fosse rimasta all'interno del provvedimento avremmo fatto un'opera scientificamente non corretta, perché avremmo trattato insieme argomenti senza alcuna unitarietà di oggetto rallentando il provvedimento fino all'estinzione. Anche l'aspetto dello scambio di voto, che pure è all'attenzione del Governo e di noi tutti in un momento in cui si sta per andare al voto, avrebbe comportato un rischio di rallentamento.

Su questo mi rivolgo al Parlamento. Il Governo è pronto, come sempre se richiesto, a intervenire anche su questa materia. Se ci sarà una sollecitazione parlamentare lo potremo fare in tempi rapidi, usando tutti gli strumenti che il Parlamento sa usare quando è fortemente interessato all'approvazione di una legge.

Fatelo. Noi vi seguiremo immediatamente, con una tempestività che vi dimostrerà come anche noi teniamo a questo progetto, ma teniamo anche al fatto che tutti questi reati satellite non diventino la tomba del provvedimento anticorruzione. È questo ciò su cui ci siamo battuti, è questo il terreno che abbiamo cercato di sminare affrontando a testa alta le critiche che, naturalmente, il giorno dopo sono iniziate perché, ovviamente, è più facile criticare che costruire. Ma chi vuole costruire deve avere anche il coraggio di rinunciare a qualcosa pur di costruire bene l'ossatura di un provvedimento.

Sminato - dicevo - però mantenendo le linee fondamentali di questo provvedimento. Voi sapete quel che è stato detto fin dall'inizio e che il Presidente del Consiglio ha ribadito e condiviso: il provvedimento può essere migliorato, ma non deve perdere le sue caratteristiche originali. Su questo tutti abbiamo mantenuto i punti fermi. Nessuno potrà dire che questo provvedimento sia oggetto di inciuci, come è stato detto, perché il risultato di questo provvedimento lo dimostra: le fattispecie che c'erano sono rimaste, le grandi novità della corruzione tra privati e del traffico di influenza illecita sono rimaste, ma sono state migliorate. E sono state migliorate grazie alla richiesta, al contributo che è stato dato dal Parlamento. Credo che questo lo dobbiamo fortemente ribadire, dire e sostenere: grazie al Parlamento che ci ha aiutato, laddove ve ne era bisogno e laddove vi erano delle perplessità, a tipicizzare meglio alcune fattispecie.

Ricordo l'entusiasmo con cui in Commissione giustizia del Senato furono accolti gli emendamenti che tenevano conto di esigenze che apparvero, quel giorno, tanto condivise che addirittura tutti dichiararono che avrebbero ritirato i loro emendamenti.

È questa la storia del provvedimento in esame, questa la storia che abbiamo scritto insieme ed è contro coloro che rispetto a questa storia raccontano cose diverse che dobbiamo reagire tutti insieme.

La linea che abbiamo sempre mantenuto ferma, salda qual è stata? Quella di costruire le figure di reati tenendo conto delle reali esigenze che giurisprudenza decennale aveva indicato, riallineare i disvalori e costruire delle pene adeguate che non fossero né eccessivamente basse, né eccessivamente alte; e su questo il modello ha completamente tenuto. È inutile che vi faccia la rassegna delle pene rispetto a chi vuole ridurre questo provvedimento a qualcosa di inutile. Bene, se vi leggesti il cambiamento di pene su cui abbiamo concordato credo che molte persone dovrebbero avere dei ripensamenti perché quando si parla di numeri, ancora una volta, i dubbi non sono ammissibili.

Noi abbiamo innalzato, laddove era necessario, le pene originarie ritenendo che la maggiore gravità assunta dai fenomeni di corruzione e di concussione meritasse delle pene più alte senza però arrivare all'ergastolo o alla pena di morte, mantenendo pene adeguate in ogni caso ai disvalori che erano sottesi alla fattispecie. E, dunque, la struttura di questo provvedimento, l'essenza di questo provvedimento non è stata modificata.

Resta in me stupore uno strano fenomeno che è accaduto nel tempo. Quando i temi di questo provvedimento furono annunciati iniziò il catalogo degli apprezzamenti. Si apprezzò la novità dei due nuovi reati introdotti nel nostro ordinamento a seguito di una Convenzione di Strasburgo che voi tutti avete approvato all'unanimità, una Convenzione che aspettava da tempo di essere approvata. Ancora una volta il Parlamento si è reso protagonista di una importante novità.

Questi due reati sono stati considerati una novità importante. I commenti dell'epoca erano sostanzialmente positivi: andateli a vedere, come ho fatto io; mi sono presa questa cura e ho visto che i commenti erano fortemente positivi. Questo progetto era considerato un atto di coraggio del Governo e del Parlamento; oggi sembra che sia carta straccia, sembra che abbiamo perso insieme

mesi e mesi per costruire il nulla. Credo che ancora una volta dobbiamo essere insieme nel dire che non è vero; non è vero che non abbiamo costruito niente. Abbiamo costruito delle cose importanti, le abbiamo costruite insieme, le abbiamo costruite grazie al costante contributo del Parlamento.

Fare i grilli parlanti è uno sport molto praticato. Io devo fare autocritica; anch'io appartenevo ad una categoria di grilli parlanti. Quando non mi occupavo di fare le leggi, ad ogni legge che usciva la mia critica era pronta, era forte. Ma bisogna passare qui dentro, e per qui dentro intendo qui (*Applausi dai Gruppi PD, UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI e Per il Terzo Polo:ApI-FLI*), tra di voi, con noi, per capire la fatica che c'è dietro ad ogni provvedimento, la necessità di conquistarsi la fiducia di tutti su ciò che si propone.

Allora rivendichiamo quello che abbiamo fatto. Io non mi pento di nulla di quello che ho fatto, non per presunzione, ma per onestà intellettuale, perché credo che ce l'abbiamo messa tutta. Poi il tutto è soggettivo: qualcuno potrà fare di meglio, però insegnare senza partecipare, senza conoscere quali sono i temi, i drammi, i dubbi che accompagnano la nascita di una legge non è giusto.

Questa è una legge nuova, è una legge importante, che rafforza il contrasto alla corruzione, che ha un catalogo di pene nuove e adeguate, che introduce nuove figure di reato e che sarà quanto meno un primo passo rispetto ad un quadro più ampio, sul quale il Governo ci sarà sempre, sarà sempre pronto ad intervenire quando si tratterà di completare il quadro che sta intorno al reato di corruzione, ma senza che questo possa ostacolare il cammino di una legge che oggi, ancor più di ieri, tutti noi avvertiamo come indispensabile per il nostro Paese.

Vi ringrazio di cuore per avermi ascoltata e per avermi dato la possibilità di essere oggi con voi in Senato con una legge della quale credo che l'Italia possa sentirsi orgogliosa. (*Applausi dai Gruppi PdL, PD, UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI, Per il Terzo Polo:ApI-FLI e CN:GS-SI-PID-IB-FI*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dottor Malaschini. Ne ha facoltà.

MALASCHINI, *sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signora Presidente, per consentire al Governo di valutare il successivo iter dell'esame del provvedimento, chiedo una breve sospensione della seduta di trenta minuti.

PRESIDENTE. Poiché non vi sono obiezioni alla richiesta del Governo, sospendo la seduta fino alle ore 11,30.

(La seduta, sospesa alle ore 11,03, è ripresa alle ore 11,33).

Presidenza del vice presidente CHITI

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

Ha chiesto di intervenire il ministro della giustizia, professoressa Severino Di Benedetto. Ne ha facoltà.

SEVERINO DI BENEDETTO, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, a nome del Governo, espressamente autorizzato dal Consiglio dei ministri, pongo la questione di fiducia sull'emendamento 1.900, presentato dal Governo, interamente sostitutivo degli articoli da 1 a 27 del disegno di legge Atto Senato n. 2156-B, nel testo proposto dalla Commissione, che consegna alla Presidenza unitamente alla relazione tecnica.

PASTORE (*PdL*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASTORE (*PdL*). Signor Presidente, vorrei intervenire in merito alla procedura adottata ma non sul contenuto e sul merito.

Presidente, credo sia questa la prima volta - a memoria mia personale e non so se negli archivi del Senato possano essere rinvenuti precedenti - che viene utilizzato un maxiemendamento per un provvedimento in terza lettura.

Che significa in terza lettura? Vuol dire che il provvedimento ha avuto la sua articolazione nell'ambito del Senato, la quale - alcune parti, ma non in tutte - è stata confermata dalla Camera. Si tratta, quindi, di un testo già suddiviso per articoli.

Allora chiedo come possa il Governo presentare un emendamento unitario che intervenga su tutti gli articoli del provvedimento senza disarticolare il testo - fatto che gli sarebbe consentito dalla lettura conforme della Camera rispetto a quella del Senato - anche se parzialmente conforme, e naturalmente senza modificarlo con un maxiemendamento unitario.

Presidente, vorrei poi richiamare l'attenzione dei colleghi sul seguente aspetto. Al di là della contingenza, le Aule parlamentari vivono di precedenti e di prassi. Reputo molto pericoloso

introdurre precedenti che sono ai limiti, se non al di fuori, della Carta costituzionale, la quale prevede il voto articolo per articolo, o dei regolamenti parlamentari. Posso capire la situazione d'emergenza e i timori, forse eccessivi, del Governo. Capisco altresì i timori che può nutrire il Ministro della giustizia per gli articoli dal contenuto penale, sebbene non debbano sussistere in base agli emendamenti presentati.

Inoltre, un procedimento del genere porterebbe ad una caduta verso forme di attività parlamentare finora mai sperimentate. È vero che esistono esempi di maxiemendamenti e di articolo unico, i quali però hanno riguardato testi provenienti da una prima lettura della Camera e inviati al Senato e viceversa. Maxiemendamenti di questo tipo riguardanti testi già articolati fanno scattare l'obbligo di procedere alla votazione articolo per articolo. *(Applausi del senatore Giovanardi)*.

Il Governo può porre tutte le fiducie che vuole su tutti gli articoli conformemente alla Costituzione. Reputo, però, questa una prassi innovativa. Pur se in presenza di qualche precedente, ritengo opportuno meditare su questa materia. Si tratta di un punto molto delicato, Presidente, che riguarda la tenuta delle regole del gioco democratico. *(Applausi dal Gruppo PdL e della senatrice Poretti)*.

PRESIDENTE. Senatore Pastore, per quanto riguarda i precedenti, come lei ben sa, porre la questione di fiducia è una decisione che spetta in quanto tale al Governo e al riguardo, quindi, non intervengo. Ricordo che in questa seduta, durante la mia Presidenza, il senatore Compagna ha svolto considerazioni critiche in merito all'indicazione fatta dal Presidente dell'altro ramo del Parlamento. In ogni caso, la valutazione spetta al Governo.

Gli uffici di Presidenza mi confermano l'esistenza di precedenti relativi alla questione di fiducia posta in terza e a volte anche in quarta lettura. Non ho una memoria però sufficientemente lunga e precisa al riguardo, ma gli uffici me lo confermano.

In merito all'altra considerazione, il testo del maxiemendamento risulta integralmente modificato, ad eccezione dell'articolo 27 mantenuto integro, riguardante la copertura finanziaria rispetto ai testi e agli articoli presentati. Dal punto di vista della procedura, sarà fatta una ulteriore verifica, ma comunque non risulta un caso di non procedibilità.

LEGNINI *(PD)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LEGNINI *(PD)*. Signor Presidente, al di là del merito dei rilievi fatti dal collega Pastore, non si è mai posta in discussione - questo sì in linea di prassi - dopo aver posto la questione di fiducia, la modalità attraverso la quale quest'ultima viene posta su uno, due o tre emendamenti. Si tratta di una prerogativa costituzionale del Governo, della quale non possiamo che prendere atto, al di là della fondatezza o meno delle considerazioni svolte dal senatore Pastore.

PRESIDENTE. La situazione è esattamente quella evidenziata dal senatore Legnini.

Sospendo pertanto la seduta in attesa dell'esito della Conferenza dei Capigruppo