

CAMERA DEI DEPUTATI

XVII LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 427 di giovedì 14 maggio 2015

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE LAURA BOLDRINI

La seduta comincia alle 10,05.

Discussione della proposta di legge: S. 19-657-711-810-846-847-851-868 – di iniziativa dei senatori: Grasso ed altri; Lumia ed altri; De Cristofaro ed altri; Lumia ed altri; Airola ed altri; Cappelletti ed altri; Giarrusso ed altri; Buccarella ed altri: Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio (Approvata, in un testo unificato, dal Senato) (A.C. [3008](#)) e delle abbinate proposte di legge: Ferranti ed altri; Realacci; Colletti ed altri; Colletti ed altri; Civati ed altri; Ferranti ed altri; Ferranti ed altri; Dorina Bianchi; Dorina Bianchi; Formisano (A.C. [330-675-1194-1205-1871-2164-2165-2771-2774-2777](#)) (ore 15,32).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già Pag. 66 approvata in un testo unificato dal Senato, n. 3008, di iniziativa dei senatori: Grasso ed altri; Lumia ed altri; De Cristofaro ed altri; Lumia ed altri; Airola ed altri; Cappelletti ed altri; Giarrusso ed altri; Buccarella ed altri: Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio, e delle abbinate proposte di legge Ferranti ed altri; Realacci; Colletti ed altri; Colletti ed altri; Civati ed altri; Ferranti ed altri; Ferranti ed altri; Dorina Bianchi; Dorina Bianchi; Formisano nn. 330-675-1194-1205-1871-2164-2165-2771-2774-2777.

Avverto che lo schema recante la [ripartizione dei tempi](#) è pubblicato in calce al resoconto stenografico della seduta del 13 maggio 2015. Avverto che prima della discussione sulle linee generali è stata presentata la questione pregiudiziale di costituzionalità Santelli ed altri n. 1 che, non essendo stata preannunciata nella riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo contestualmente alla predisposizione del relativo calendario, sarà esaminata e posta in votazione prima di passare all'esame degli articoli.

(Discussione sulle linee generali – A.C. [3008](#))

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari del Partito Democratico e del MoVimento 5 Stelle ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento. Avverto, altresì, che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

[DONATELLA FERRANTI](#), *Presidente della II Commissione.* Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

[DONATELLA FERRANTI](#), *Presidente della II Commissione*. Presidente, chiedo cinque minuti di sospensione perché stiamo aspettando il testo della relazione.

[PRESIDENTE](#). Va bene. La seduta sarà sospesa per cinque minuti e riprenderà alle ore 15,40. La seduta è sospesa.

La seduta, sospesa alle 15,35, è ripresa alle 15,40.

[PRESIDENTE](#). Ha facoltà intervenire il relatore per la maggioranza Ermini.

[DAVID ERMINI](#), *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'Assemblea della Camera avvia oggi l'esame del cosiddetto testo anticorruzione, approvato dal Senato dopo un lungo ed approfondito esame e confermato dalla Commissione giustizia dopo aver svolto un'istruttoria che possiamo definire sicuramente qualitativamente significativa grazie alla audizioni svolte. A questo proposito sono stati sentiti il dottor Raffaele Cantone, presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, il dottor Francesco Greco, coordinatore del dipartimento di diritto penale dell'economia, affari civili e societari e reati fallimentari presso la procura della Repubblica di Milano, il professor Tullio Padovani, ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, i rappresentanti dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativi, di Transparency International Italia e di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie. Il provvedimento è volto a contrastare la corruzione attraverso una serie di misure che vanno dall'adeguamento delle sanzioni penali, comprese quelle accessorie, alla riformulazione di alcuni reati come quelli che puniscono il falso in bilancio per delimitare l'eventuale area di non punibilità. Il testo, composto di 12 articoli, si divide sostanzialmente in due parti. La prima riguarda i reati contro la pubblica amministrazione e disposizioni sempre relative a tali reati, la seconda parte invece ha per oggetto i diritti di false comunicazioni sociali. L'attenzione sul fenomeno corruttivo in Italia non si limita all'opinione Pag. 67 pubblica ma coinvolge anche gli organismi internazionali europei. Questo provvedimento mira a dare una risposta anche a tali organismi. Il 3 febbraio 2014 la Commissione europea ha pubblicato la prima relazione dell'Unione europea sulla lotta alla corruzione. La relazione illustra lo stato della corruzione nei vari Stati membri, indicando le misure anticorruzione esistenti, valutandone l'efficacia e suggerendo gli spunti per un miglioramento dell'attività di contrasto a tale fenomeno. Secondo la Commissione la questione interessa tutti gli Stati membri e costa all'economia europea circa 120 miliardi di euro all'anno. La relazione espone anche i risultati di due sondaggi Eurobarometro sulla percezione della corruzione tra i cittadini e le imprese europee. Da tali rilevazioni tra l'altro risulta che la percezione della diffusione della corruzione in Italia registra il dato del 97 per cento che è il più alto nell'Unione europea dopo quello della Grecia. Nel capitolo dedicato al nostro Paese la Commissione ripete il dato indicato dalla Corte dei conti secondo il quale i costi diretti totali della corruzione ammonterebbero a 60 miliardi di euro l'anno, pari a circa il 4 per cento del PIL. Secondo la relazione il 92 per cento delle imprese italiane partecipanti al sondaggio Eurobarometro 2013 sulla corruzione nel mondo imprenditoriale ritiene che favoritismi e corruzione impediscano la concorrenza commerciale in Italia contro una media UE del 73 per cento; il 90 per cento pensa che la corruzione e le raccomandazioni siano spesso il modo più facile per accedere a determinati servizi pubblici contro una media UE del 69 per cento; mentre per il 64 per cento le conoscenze politiche sono l'unico modo per riuscire negli affari contro una media UE del 47 per cento. Secondo il *report* The Global Competitiveness 2013-2014 la distrazione di fondi pubblici dovuta alla corruzione e il favoritismo dei pubblici ufficiali e la progressiva perdita di credibilità etica della classe politica agli occhi dei cittadini sono le note più dolenti della *governance* in Italia. La Commissione europea rileva, tuttavia, che l'adozione nel 2012 della legge anticorruzione rappresenta un significativo passo in avanti nella lotta contro la corruzione in Italia, in particolare sul lato delle politiche della prevenzione. La Commissione suggerisce le seguenti misure per la riduzione del fenomeno: il rafforzamento del regime di integrità

delle cariche elettive e di Governo nazionali, regionali e locali attraverso codici etici, strumenti di rendicontazione, sanzioni dissuasive in caso di violazione, il potenziamento del quadro giuridico istituzionale sul finanziamento dei partiti, l'eliminazione delle lacune circa il regime di prescrizione; il rafforzamento dei poteri e delle capacità dell'Autorità nazionale anticorruzione, già Civit; un quadro uniforme per i controlli interni con l'affidamento della revisione contabile della spesa pubblica a controllori esterni, indipendenti a livello regionale e locale soprattutto in materia di appalti pubblici; un sistema uniforme, indipendente sistematico di verifica del conflitto di interessi e delle dichiarazioni patrimoniali dei pubblici ufficiali con relative sanzioni deterrenti; una maggiore trasparenza nel settore degli appalti pubblici ad esempio ponendo l'obbligo per tutte le strutture amministrative di pubblicare *on line* conti e bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i contratti pubblici di opere, forniture e servizi in linea con la normativa anticorruzione.

In tale ambito, la Commissione suggerisce anche di conferire alla Corte dei conti il potere di effettuare controlli senza preavviso, nonché di garantire il pieno recepimento ed attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato. Come si diceva, il provvedimento in esame si può considerare una risposta – naturalmente, non l'unica – alle richieste che provengono dall'Europa, affinché il fenomeno corruttivo in Italia possa sensibilmente diminuire.

In merito ai delitti contro la pubblica amministrazione, all'articolo 1 si è proceduto ad un innalzamento delle pene in maniera coordinata, andando ad incidere sui delitti di corruzione per l'esercizio Pag. 68della funzione, di corruzione per un atto contrario ai doveri dell'ufficio, di corruzione in atti giudiziari, di induzione indebita a dare o promettere utilità o di peculato.

L'esigenza di un inasprimento sanzionatorio è nata dal reato di corruzione, per il quale si è ritenuto di innalzare sia il minimo che il massimo, portandoli da quattro a otto anni, come previsto dalla normativa vigente, a sei e dieci anni. Una volta innalzata tale pena, si è reso necessario per ragioni di coordinamento un intervento anche su altri reati contro la pubblica amministrazione, come è stato già sottolineato nel corso dei lavori preparatori del Senato.

L'inasprimento della pena del reato di corruzione non deve essere letto unicamente in un'ottica di prevenzione, essendo ben chiaro che la prevenzione non si ottiene unicamente attraverso le pene più severe, ma anche e, soprattutto, rendendo più trasparente l'azione della pubblica amministrazione o con strumenti premiali, come, ad esempio, apposite circostanze attenuanti. Come vedremo, queste misure sono presenti nel testo in esame.

Ritornando all'aumento di pena per i reati di corruzione, l'esigenza di procedere in tal senso deve essere ricondotta al profilo retributivo della pena. Rispetto alla gravità del fatto corruttivo, la pena attualmente prevista appare troppo esigua. La pena di quattro anni prevista come pena minima non corrisponde assolutamente all'alto grado di disapprovazione sociale del fenomeno corruttivo. La stessa considerazione vale per la pena massima di anni otto.

L'innalzamento della pena massima ha, poi, un effetto indiretto, che non possiamo considerare secondario: l'innalzamento dei termini di prescrizione. Non è questa l'occasione per soffermarci sui tempi di prescrizione del reato, considerato che il tema, anche con particolare riferimento ai reati di corruzione, è oggetto di una proposta di legge approvata dalla Camera e che ora si trova all'esame del Senato, tuttavia, non possiamo non segnalare come i termini vigenti troppo spesso portano alla prescrizione dei reati di corruzione, i cui processi, soventemente, iniziano a pochi anni dalla scadenza della prescrizione, in quanto vi è una concreta difficoltà a far emergere il fatto corruttivo che è celato dal patto tra corrotto e corruttore.

Una volta individuata in sei e dieci anni la pena minima e massima del reato di corruzione propria, sono state declinate le pene previste per gli altri reati sopra citati. A titolo di esempio, la corruzione in atti giudiziari viene punita, sulle ipotesi base, con la pena da sei a dodici anni, anziché da quattro a dieci, mentre la pena minima di ipotesi aggravate è stata portata da sei a otto anni.

Come si è accennato, sono state inasprite anche le pene accessorie connesse ai reati contro la pubblica amministrazione. In questo caso, il profilo preventivo ha sicuramente una maggiore valenza. In particolare, è stato portato da tre a cinque anni il termine massimo di durata del periodo

in cui vi è l'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione; è stato, invece, portato da tre a due anni il periodo della condanna di reclusione per reati contro la pubblica amministrazione che determina l'estinzione del rapporto di lavoro e di impiego.

Nel testo vi sono altre misure preventive, come, ad esempio, l'articolo 7, che prevede a carico del pubblico ministero che esercita l'azione penale per delitti contro la pubblica amministrazione l'obbligo di informare il presidente dell'Autorità anticorruzione.

Anche l'articolo 8, che attiene ai compiti dell'Autorità nazionale anticorruzione, ha una natura prevalentemente preventiva. In particolare, intervenendo sulla cosiddetta legge Severino, si attribuisce all'Autorità nazionale anticorruzione l'esercizio della vigilanza e del controllo sui contratti esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici: ad esempio, contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza, appalti aggiudicati in base a Pag. 69 norme internazionali, particolari contratti di servizi, di cui agli articoli 17 e seguenti del codice degli appalti.

Si prevedono, inoltre, specifici obblighi informativi presso l'Autorità nazionale anticorruzione, prevedendo che, in riferimento ai procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, le stazioni appaltanti debbano trasmettere all'Autorità nazionale anticorruzione una serie di informazioni relative all'appalto.

Nell'ottica dell'articolo 7 si prevede che, nelle controversie relative a procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi o forniture svolti da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica, il giudice amministrativo trasmetta all'Autorità nazionale anticorruzione ogni informazione o notizia rilevante emersa nel corso del giudizio che, all'esito di una sommaria valutazione, ponga in evidenza condotte o atti contrastanti con le regole della trasparenza. Su tali disposizioni si è soffermato il presidente dell'ANAC, dottor Cantone, in sede di audizione, esprimendo un giudizio assolutamente positivo.

Quanto alla modifica dell'articolo 129, comma 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale prevista dall'articolo 7 della proposta di legge che sostanzialmente consente all'Autorità nazionale anticorruzione di avere notizia dell'esistenza di procedimenti penali, il dottor Cantone ne ha sottolineato l'utilità per la possibilità di esercitare sia la funzione di vigilanza con riferimento agli appalti previsti dal codice degli appalti, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, sia le funzioni riferite ai possibili commissariamenti previsti dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90 del 2014, sia le funzioni di controllo previste dalla legge n. 190 del 2012 sul rispetto dei piani anticorruzione.

Con riferimento alle modifiche che sono state introdotte all'articolo 8 della proposta di legge la valutazione è stata positiva, in quanto esse ampliano il livello di conoscenza dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Ha poi espresso particolare interesse per l'introduzione della lettera *f-bis*) del comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2012 che, di fatto, estende la possibilità che l'Autorità nazionale anticorruzione possa svolgere attività di vigilanza, in particolare sui contratti secretati, scelta molto opportuna e anche molto coraggiosa. Valuta, inoltre, molto positivamente la norma contenuta nel comma 3 del medesimo articolo, la quale prevede che anche le controversie dinanzi al giudice amministrativo possano essere note all'ANAC.

Sempre durante la stessa audizione, con riferimento all'assetto generale dell'impianto normativo del procedimento è stata, inoltre, considerata positivamente la scelta di reintrodurre una norma che penalizzi in modo concreto e serio l'ipotesi del falso in bilancio, considerando una scelta concreta quella di individuare una diversa tipologia della sanzione, in relazione alle società che hanno un diverso meccanismo di pubblicità e di impatto sul mercato.

Riguardo all'introduzione della fattispecie della concussione del soggetto incaricato di pubblico servizio è stato, inoltre, osservato che si tratta di una scelta opportuna resa necessaria dai problemi che erano emersi a seguito dello spaccettamento previsto dalla legge Severino.

Una disposizione di natura preventiva contenuta nell'articolo 1, la cui efficacia appare di tutta

evidenza, è la modifica dell'articolo 323-*bis* del codice penale, avente ad oggetto le circostanze attenuanti. In particolare, si prevede per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione una diminuzione della pena da un terzo a due terzi «per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite». La formulazione utilizzata riprende, pur con alcune variazioni, quella di altre attenuanti per collaborazione Pag. 70 previste dalle disposizioni vigenti. Specialmente nei reati caratterizzati dal patto corruttivo questa scriminante potrà essere molto, molto utile quale stimolo per la rottura di tale patto.

Il fenomeno corruttivo viene affrontato dal provvedimento anche sotto il profilo economico costituendo un grave danno economico per il Paese. In questo ambito deve essere inserito l'articolo 2 diretto a modificare l'articolo 165 del codice penale relativo agli obblighi a cui deve sottostare il condannato per potere accedere all'istituto della sospensione condizionale della pena. In particolare, viene subordinata la concessione della sospensione condizionale della pena al condannato per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione anche alla condizione specifica della riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa, in caso di corruzione in atti giudiziari nei confronti del Ministero della giustizia. Tale riparazione, che è sempre stata ordinata al condannato per un delitto contro la pubblica amministrazione in base all'articolo 322-*quater* del codice penale, consiste in una somma equivalente al profitto del reato, ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito.

L'articolo 4, in particolare, disciplina la riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa, stabilendo, in caso di condanna per il delitto contro la pubblica amministrazione, che al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio colpevole debba essere ordinato anche il pagamento di una somma equivalente al profitto del reato, ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito.

La riparazione pecuniaria è in favore dell'amministrazione di appartenenza; nel caso di corruzione in atti giudiziari, in favore dell'amministrazione della giustizia. Si tratta di disposizioni che hanno una valenza sia simbolica che concreta, considerato che la corruzione ha gravi effetti anche sull'economia del Paese.

In quest'ottica si muove anche l'articolo 6, che modifica la disciplina del patteggiamento, prevedendo che quando si procede...

PRESIDENTE. Dovrebbe concludere.

DAVID ERMINI, *Relatore per la maggioranza*. Sì, allora salto velocemente...

PRESIDENTE. È già fuori di una trentina di secondi.

DAVID ERMINI, *Relatore per la maggioranza*. Faccio solo riferimento all'altra ipotesi, che ho citato anche prima, sul falso in bilancio, però mi riporto sostanzialmente alla relazione, signor Presidente, che consegno. Pertanto chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale della mia relazione.

PRESIDENTE. È autorizzato.

Ha facoltà di intervenire la relatrice di minoranza Jole Santelli. Chiedo scusa, ho sbagliato: prima Colletti, poi Santelli.

ANDREA COLLETTI, *Relatore di minoranza*. Prima le donne.

PRESIDENTE. Come vuole. Va bene, prima la relatrice di minoranza Santelli.

[IOLE SANTELLI](#), *Relatrice di minoranza*. Grazie, Presidente, grazie collega. Colleghi, signora presidente della Commissione, signor Viceministro, credo che lo stesso iter di questa proposta di legge che oggi stiamo esaminando in quest'Aula la dica abbastanza lunga sulla peculiarità della stessa.

Questa proposta di legge arriva in Senato presentata dall'attuale Presidente del Senato, Piero Grasso, e viene incardinata in Commissione giustizia, dove se ne discute a sprazzi, ma si discute molto di questo provvedimento sulla stampa. Soprattutto, esso recepisce in grande parte quelle che sono state le richieste fatte da tutta una serie di magistrati noti, di noti articolisti e giornalisti, su quello che è il «fenomeno della corruzione» e su come combatterlo.

Poi accade qualcosa di particolare, cioè un'inchiesta che scuote il Paese, la cosiddetta inchiesta di «mafia capitale». La Pag. 71 peculiarità di quell'inchiesta era che, per la prima volta, ad un fenomeno corruttivo veniva agganciata l'ipotesi accusatoria dell'articolo 416-bis. Quindi, apertamente una delle procure italiane sposava la tesi, fatta propria da molti magistrati, per cui corruzione e associazione di tipo mafioso camminavano insieme. Il Governo immediatamente varò il proprio disegno di legge, parlando di emergenza. Il Presidente del Consiglio immediatamente convocò il Consiglio dei ministri parlando inizialmente di decreto-legge, poi qualche forza politica della sua stessa maggioranza gli ricordò che, tutto sommato, i decreti-legge in materia penale era più opportuno evitarli, quindi si passò a un semplice disegno di legge.

Quello che veniva rivendicato era che finalmente si risolveva il problema in Italia della corruzione perché venivano aumentate le pene. I titoli di allora, del 14 dicembre, erano: «Mafia capitale, Renzi vara il DDL anticorruzione: pene più alte, prescrizione più lunga». Poi annunciava con molto vigore che il Parlamento si sarebbe dovuto affrettare a decidere, oppure il Premier avrebbe posto la fiducia immediatamente su questo provvedimento. Il Senato, a quel punto, ha fatto in fretta, anche perché i tempi erano scanditi non tanto dai tempi parlamentari quanto da un orologio su *Sky* che segnava le ore e i giorni che il Senato impiegava ad esaminare questo provvedimento. Lunedì, poi, è arrivato alla Camera.

Io non so il relatore di maggioranza cosa intenda per «un approfondito dibattito in Commissione». Per quanto mi riguarda, l'approfondito dibattito in Commissione non è ascoltare degli esperti ma è dibattere di politiche e assumere delle scelte. Abbiamo ascoltato molti esperti, lunedì a mezzogiorno è scaduto il termine per gli emendamenti e oggi siamo qui in Aula a discutere il testo, ovviamente senza discutere assolutamente nulla, ma prendendo a scatola chiusa ciò che è stato già fatto.

Vado al punto essenziale. Mi preoccupa che questo disegno di legge – continuo a chiamarlo disegno di legge perché è partito dal Senato – questa proposta è un passo indietro pesante del Parlamento e della politica rispetto all'aggressione alla corruzione. Qui non ci sono forze politiche che combattono la corruzione e forze politiche che non la combattono: ci si distingue su quali siano gli strumenti.

La scorsa legislatura il Governo Berlusconi varò un disegno di legge che, per la prima volta, si preoccupò di una grande opera di prevenzione alla corruzione e il dottor Cantone ha dato atto, nella Commissione, nella propria audizione – c'è qui il presidente Brunetta, allora Ministro della funzione pubblica, che è stato l'autore di quella parte – che l'Italia ha oggi il codice forse più all'avanguardia tra tutte le legislazioni europee e occidentali. Per la prima volta, quindi, la politica si assumeva il compito di combattere essa stessa la corruzione. Come si combatte? Si combatte con la sburocratizzazione, si combatte con scelte pesanti sugli appalti, unificando le stazioni appaltanti, in altre parole con l'evitare e stanare i posti dove si annida la corruzione; non si combatte delegando il tutto alla magistratura, cosa che con molta facilità anche questo testo fa. È facile aumentare qualche pena: aumentiamo di due anni, di sei mesi, addirittura si ritoccano delle misure interdittive che sono state aumentate nel 2012; non abbiamo avuto neanche il tempo di esaminare qual è il risultato, ma già ci precipitiamo ad aumentarle. È più facile, più veloce.

Ci sono tre termini di cui ho paura: il termine fenomeno, il termine emergenza (e, in questo caso, si riparla di fenomeno e si riparla di emergenza) e il termine supplenza. Ci sono tutti e tre: c'è

fenomeno, c'è emergenza e c'è supplenza. C'è di nuovo il fenomeno corruzione, c'è di nuovo un'emergenza corruzione, che dal 1992 continuamente ripetiamo, e di nuovo c'è la supplenza della magistratura cui affidiamo non si sa che cosa.

Concludendo dico una cosa che veramente è determinante. Noi qui stiamo dicendo che, violando veramente qualsiasi principio giuridico, la corruzione equivale e ha bisogno...

Pag. 72

PRESIDENTE. Colleghi, per favore.

IOLE SANTELLI, *Relatrice di minoranza*. ...ha bisogno di norme speciali come quelle previste per i fenomeni associativi. Signor relatore, la norma sulla collaborazione non è una norma preventiva, ma una norma di premialità ed è prevista per le associazioni criminali ed è esclusivamente rivolta a rompere il sodalizio che è alla base delle associazioni criminali. La corruzione è semplicemente uno dei tanti reati previsti dal codice della legge italiana a concorso necessario.

Questo è un disegno di legge palesemente incostituzionale. Se magari ci fosse un altro tipo di pubblico ministero che avesse la propria responsabilità sulle scelte mi andrebbe bene, perché se ne assumerebbe la responsabilità politica come accade altrove, ma questa non è l'Italia e abbiamo già sperimentato altre cose.

Ricordiamoci che questo è un Paese in cui anche le misure cautelari sono state utilizzate spesso per chiamate in correità o altro. Mi spaventa ogni qualvolta si parla di leggi speciali.

Mi chiedo cosa c'entrino le leggi speciali e le associazioni criminali con un particolare tipo di reato. Nulla. Concludo, poi avremo modo tanto di parlare sui singoli emendamenti, con l'altra incostituzionalità palese, che è quella relativa al falso in bilancio, alle norme sul falso in bilancio. Qualcuno dovrà illustrarci com'è possibile che venga scritta una norma penale in bianco, perché è una norma penale in bianco, difatti «fatti materiali rilevanti» non significa niente. D'altronde, mi chiedo quali potrebbero essere i fatti immateriali previsti da un bilancio di una società, cosa significa fatti rilevanti, come si legano con il canone della tenuità del fatto. Lasciare al giudice, quindi all'interprete, l'interpretazione e la definizione di una norma, è incostituzionale per la legge italiana. L'ultima cosa, Presidente, se consente, noi aggiungeremo sicuramente alcuni emendamenti che possano combattere la corruzione, ma saranno esclusivamente emendamenti di tipo preventivo (*Applausi dei deputati del gruppo Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di intervenire il relatore di minoranza, deputato Colletti.

ANDREA COLLETTI, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, per analizzare questo provvedimento dobbiamo partire ormai da lontano, da più di due anni fa. Infatti, questo provvedimento è il frutto di una proposta di legge presentata a marzo 2013, oggi siamo a maggio 2015, due anni e due mesi, dal senatore Grasso, oggi Presidente del Senato, nonché da altre proposte di legge presentate da giugno 2013 dal Movimento 5 Stelle, sia qui alla Camera che al Senato.

Perché, però, si è arrivati solo oggi, a maggio 2015, alla discussione qui alla Camera? Semplicemente perché la maggioranza e il Governo hanno sempre voluto bloccare fino ad ora la discussione della legge in Senato. Ricordo che a giugno 2014, quindi un anno fa, doveva essere votato il disegno di legge Grasso nell'Aula del Senato, il 23 giugno 2014 se non sbaglio. Guarda caso qualche giorno prima il Governo, in persona del Presidente Renzi e del Ministro Orlando, hanno deciso di bloccare tutto in attesa di un loro provvedimento. Peccato che poi non c'è stato in realtà un provvedimento del Governo e tutti l'aspettavamo e, nonostante le nostre continue insistenze al Senato e anche alla Camera, cercando di dare un veicolo più veloce, questa proposta è stata votata in prima lettura solo il 2 aprile 2015, parliamo di un mese e mezzo fa. È da comparare

un mese e mezzo fa con i due anni che ci sono voluti per la prima lettura del Senato. Quindi, questa è un'esclusiva colpa del Governo e della maggioranza che appoggia questo Governo. Allora, perché tutta questa fretta in questo momento ? Perché dieci giorni per votare ? Perché deve essere approvata, come ci ha spiegato il relatore Davide Ermini in Commissione, entro il 31 maggio ? Semplice, il 31 maggio ci sono le elezioni regionali ed amministrative e Renzi ha bisogno di fare un titolo su un Pag. 73 giornale o un *tweet* dicendo: fatta la legge anticorruzione. Peccato che le stesse cose vennero dette nel 2012, quando fu approvata la legge Severino e tutti a dire finalmente una vera legge anticorruzione. Ci ritroviamo adesso dopo tre anni, sono cambiate le facce dei nostri governanti, sono cambiate molte facce qui nel Parlamento, ma la sostanza è sempre la stessa, serve uno *spot*, serve utilizzare questa legge come un fenomeno di *marketing* solo ai fini delle elezioni.

Ma cosa prevede questo testo molto rimaneggiato e molto depurato, per così dire, rispetto al testo Grasso, che ha sostituito interamente quello che era stato presentato ? Tre cose: un inasprimento delle pene per alcuni reati contro la pubblica amministrazione, e su questo siamo anche d'accordo, ma basta questo per contrastare la corruzione ? Purtroppo no, servono varie cose per combattere la corruzione, *in primis* la prevenzione. Ma come si attua la prevenzione ? Con la massima trasparenza degli atti della pubblica amministrazione ed il controllo diffuso da parte dei cittadini, da parte dei comitati e da parte delle imprese. C'è qualcosa previsto in questa legge sulla trasparenza amministrativa ? Purtroppo no, nulla.

Oltre alla prevenzione, serve un serio conflitto di interessi, che porti a verificare i casi di sviamento dei poteri della pubblica amministrazione. Come si fa ? Da un certo punto di vista, favorendo i ricorsi contro gli appalti illegittimi e, attualmente, con i costi assurdi dei ricorsi in tema di appalti, oramai sotto il milione di euro, non c'è più alcun interesse per le imprese concorrenti ad impugnare gli appalti illegittimi.

Questo significa in realtà che la corruzione, che si annida soprattutto in questi tipi di appalti, è favorita dallo Stato, che chiede una sorta di pizzo molto alto per tutelare i propri diritti.

Negli altri Paesi i ricorsi contro appalti illegittimi sono gratuiti o costano poche centinaia di euro. Da noi si paga da 2.000 ad oltre 12.000 euro.

Secondo punto: le norme sul falso in bilancio. Dopo anni e anni, si ripristina la funzione penale del reato di falso in bilancio. Ricordiamo che questo è stato depenalizzato da una parte dell'attuale maggioranza e da colui che adesso è Ministro del Governo Renzi, Ministro dell'interno, Angelino Alfano. Quindi, l'attuale maggioranza o parte dell'attuale maggioranza dice...

PRESIDENTE. Per favore, liberare i banchi del Governo.

ANDREA COLLETTI. *Relatore di minoranza.* È positiva la norma ? Sì, è positiva, in parte è positiva; peccato che siano state inserite delle locuzioni all'interno della norma che rischiano di scardinare la stessa legge, come spiegherò più avanti.

Per quanto concerne i reati di mafia, dopo anni, vengono finalmente inasprite le sanzioni sui reati di mafia, parificandole a quelle previste per i reati contro le organizzazioni che smerciano droga. E questo è l'unico punto interamente positivo.

Ma arriviamo alla posizione del Movimento 5 Stelle. Perché presentiamo all'incirca 50 emendamenti su questo testo ? Perché, purtroppo, questo testo non è abbastanza. Ci permetteranno di migliorare e di rendere davvero utile questo testo ? No, semplicemente perché serve – come detto prima – una «norma manifesto», per dire che la maggioranza vuole lottare davvero contro la corruzione. Purtroppo, senza i nostri emendamenti, ciò non sarà vero o pienamente vero. Purtroppo, la politica attuale si abitua sempre al meno peggio, piuttosto che al meglio. Piuttosto che fare qualcosa di meglio, ci accontentiamo di quello che abbiamo.

Ma andiamo a verificare quali sono i punti critici della legge ed i punti che vogliamo migliorare. Noi proponiamo quello che era stato soprannominato, un po' impropriamente, il Daspo per i corrotti. Ve lo ricordate il *tweet* di Renzi ? Il Daspo per i corrotti è l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione. Pag. 74

Se si è danneggiata la pubblica amministrazione una volta, con una sentenza passata in giudicato, secondo noi non si può più far parte di quella pubblica amministrazione; è solo una norma di buon senso. Cosa fa questo Governo e questa maggioranza? Votano contro la nostra proposta, per dire che, a parole, dicono una cosa, ma nei fatti fanno il contrario. In generale, noi riallineamo, con le nostre proposte, le sanzioni penali per le varie fattispecie, recuperando la logica delle sanzioni penali del codice penale, con la cessazione anticipata della decorrenza della prescrizione e con l'applicazione perpetua dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione.

Vorremmo che sia finalmente sancita l'estinzione del rapporto di lavoro del pubblico dipendente infedele; attualmente, la legge prevede che, sotto i tre anni, non ci sia l'estinzione automatica. Questa norma prevede che sotto i due anni non ci sia l'estinzione automatica. Ma una persona condannata per corruzione, anche se condannata a otto mesi di reclusione, non deve fare più parte della pubblica amministrazione. Questo è solo buon senso.

Prevediamo anche altri aumenti di pena, ma soprattutto vorrei parlare di un reato, il reato di traffico di influenze illecite, che è stato inserito dalla legge Severino del 2012, che è un fenomeno emerso soprattutto nelle ultime vicende Expo. Vi ricordate Greganti, Frigerio, questi personaggi, già condannati, già attenzionati dalla magistratura? Sono ritornati dopo quindici anni. Per il reato di traffico di influenze illecite, che si ha sostanzialmente quando un mediatore media, cercando di deviare la pubblica amministrazione, dietro un corrispettivo pagato da un privato, si prevede una pena da uno a tre anni. Un reato quasi gemello, che è il millantato credito, viene sanzionato da uno a cinque anni. Qual è la differenza tra il traffico di influenze illecite e il millantato credito? Nel millantato credito, la persona, il mediatore non ha nessuna possibilità di manovrare la pubblica amministrazione; nel traffico di influenze illecite sì e, stranamente, qui noi prevediamo per il reato di traffico di influenze illecite una sanzione minore rispetto a quella prevista per il millantato credito. È meno grave se tu riesci davvero a deviare la pubblica amministrazione da una corretta amministrazione.

Quindi, abbiamo depenalizzato il millantato credito quando c'era la possibilità di deviare. Abbiamo un po' l'assurdo.

Vorrei parlare, però, anche del falso in bilancio. Attualmente, la norma va più o meno bene ma, come è detto, ci sono alcune fattispecie che vanno modificate. Innanzitutto, ci sono gli avverbi, di cui noi siamo sempre pieni nelle nostre norme penali. Si tratta dell'avverbio «consapevolmente». Ora, a dire la verità, il falso in bilancio è un reato con il dolo, quindi l'avverbio «consapevolmente» non serve a nulla. Cosa sarebbe? Un dolo ulteriore?

Ma, soprattutto, c'è una norma che parla di fatti materiali rilevanti. Ebbene, nella vecchia formulazione si parlava di fatti o informazione di fatti, ancorché oggetto di valutazione. Questo perché? Faccio un esempio: rischieremmo con l'interpretazione – perché ci dobbiamo affidare solo all'interpretazione invece di fare una norma seria? – che se io, impresa, ho in magazzino mille penne, teoricamente se do a queste mille penne un valore di un milione di euro, ciò è una valutazione e, quindi, non è un fatto materiale; quindi, se invece di un milione di euro valgono cento euro, teoricamente non è un falso in bilancio. Capite l'assurdità del sistema? E capite anche perché noi dobbiamo davvero scrivere delle norme che possono essere intelligibili da tutti e non possiamo aspettare che la Cassazione dica una cosa, l'altra sezione dica il contrario e poi, fra dieci anni, ci sia l'intervento delle sezioni unite.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

ANDREA COLLETTI, *Relatore di minoranza*. E proprio per questo motivo chiediamo alla maggioranza, così come per il provvedimento sugli ecoreati, che è stato trasposto al Senato per cambiarlo, di migliorare Pag. 75 questo provvedimento. Votiamo una decina di emendamenti per rendere davvero utile questo provvedimento e al Senato in una settimana ce ne liberiamo. Così fate

votare a favore anche noi, perché se una norma è utile per il Paese noi votiamo volentieri a favore, ma se una norma è solo un manifesto per fare un *tweet*, mi dispiace ma non saremo con voi.

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire in un altro momento del dibattito.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la collega Alessia Morani. Ne ha facoltà.

ALESSIA MORANI. Grazie, Presidente. Oggi iniziamo la discussione sulle linee generali di un provvedimento che costituisce, per il Partito Democratico, un risultato straordinario nella lotta al malaffare, alla corruzione e alle mafie. Presidente, a differenza di quello che ha appena affermato il collega Colletti, la nostra azione contro la corruzione parte da lontano e quello di oggi è certamente l'approdo finale e più qualificante della nostra azione politica ed istituzionale. Dicevo che parte da lontano, poiché uno dei primissimi atti che questo gruppo parlamentare, il Partito Democratico, ha promosso è stata la introduzione, nel nostro codice penale, del nuovo reato di scambio politico-mafioso, quello che viene conosciuto come articolo 416-ter, realizzando, dopo più di vent'anni, la volontà espressa dal giudice Falcone nel 1992.

Oggi il nostro codice penale ha una nuova fattispecie di reato che qualifica come delitto lo scambio tra voti ed altre utilità che, sappiamo benissimo, essere posti di lavoro, appalti, concessioni; tutte fattispecie che, ahimè, in questi anni, a causa della mancanza di un reato scritto bene, non sono state punite.

Ma non ci siamo fermati lì e, anzi, solo pochi mesi fa abbiamo introdotto il reato di autoriciclaggio, dopo che per anni tutti gli organismi internazionali ci chiedevano di introdurre questo reato. E poi l'Anac, con la nomina di Raffaele Cantone, con i nuovi poteri che gli sono stati attribuiti, cioè poteri che garantiscono la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni e la prevenzione della corruzione.

Un lavoro straordinario, quello di Raffaele Cantone e dell'Autorità anticorruzione, che ha garantito la realizzazione dell'Expo, di cui siamo estremamente orgogliosi, dopo gli scandali solo di un anno fa. Ci avevano detto – i cosiddetti professionisti del catastrofismo – che non saremmo riusciti in questa impresa. Oggi, invece, siamo fieri di avere consentito la realizzazione di uno degli eventi che costituisce, per noi, uno dei più grandi appuntamenti mondiali e una grande opportunità economica per il Paese.

Quindi, dicevo, Presidente, introduzione dell'articolo 416-ter, nuovi poteri all'Anac, autoriciclaggio e oggi discutiamo – e la settimana prossima approveremo – il provvedimento, che è in discussione, che costituisce una vera svolta storica per il Paese nella lotta alla corruzione e alle organizzazioni criminali.

Perché la definisco una svolta storica? Perché intanto questo provvedimento aumenta le pene dei reati, sia quelle accessorie che quelle principali. Le pene accessorie, come l'innalzamento dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione o il licenziamento per l'impiegato della pubblica amministrazione infedele, e le pene principali, nel minimo e nel massimo per la corruzione propria, impropria e in atti giudiziari, arrivando a dieci anni per l'una e a dodici anni per l'altra. E poi abbiamo reintrodotta come autore del reato per la concussione l'incaricato di pubblico servizio, ritornando alla fattispecie ante legge Severino.

Ed abbiamo introdotto un principio sacrosanto, di cui siamo particolarmente orgogliosi, e cioè la possibilità di avere la sospensione condizionale della pena solo se si restituisce quello che viene definito il maltolto, ossia la somma equivalente al profitto del reato o all'ammontare di quanto percepito. In più – e questa è un'altra importantissima innovazione – con la condanna ad un reato contro la Pag. 76 pubblica amministrazione verrà ordinato di pagare il *quantum* del reato, ossia il prezzo o il profitto, e questo credo che per i nostri cittadini sia davvero importante, poiché, mentre prima l'onorevole Santelli ha definito incostituzionale questo provvedimento, io definisco incostituzionali i soldi pubblici che si rubano, perché i soldi pubblici che si rubano a discapito delle

scuole, degli ospedali o delle grandi o delle piccole infrastrutture, quelli sì, sono incostituzionali.

Abbiamo introdotto una nuova circostanza attenuante, uno sconto di pena per chi collabora, con la finalità di agevolare la magistratura per poter scoprire i reati di corruzione, ed abbiamo previsto anche nuovi obblighi informativi per l'Autorità nazionale anticorruzione, per inaugurare davvero una stagione di grande collaborazione tra Autorità nazionale anticorruzione, pubblica amministrazione ed autorità giudiziaria. Ma la cosa che ci rende particolarmente orgogliosi di questo provvedimento è finalmente l'introduzione di un reato di falso in bilancio degno di questo nome.

Qualche giorno fa in Commissione noi abbiamo audito il dottore Greco e il dottor Cantone, che si sono espressi in maniera molto favorevole rispetto alla scrittura di questo reato e si sono quasi complimentati per come lo abbiamo scritto. Perché quello che viene definito reato di falso in bilancio spesso ai più non è chiaro, perché il falso in bilancio è esattamente l'antefatto della corruzione, poiché negli scandali più importanti che abbiamo visto, in particolare il Mose, il falso in bilancio viene utilizzato per creare quella zona grigia dentro i bilanci in cui si ricavano i denari con cui poi si commette il reato di corruzione. Ed avere introdotto un falso in bilancio per tutte le imprese senza soglie e con una pena che, tra l'altro, è una pena che arriva fino a otto anni, la più alta in Europa, credo che per il Partito Democratico sia veramente un grande elemento di orgoglio e di fierezza.

Ma è un falso in bilancio intelligente, però, considerata la crisi economica del momento e considerata la crisi in cui versano le imprese. Intelligente perché non qualifica i meri errori materiali come reato, dando una differenza sostanziale tra quello che è il falso in bilancio, che ho spiegato poc'anzi, e quelli che sono invece errori che non causano questa fattispecie di reato. Però, Presidente, non ci fermiamo qui. Ho sentito l'onorevole Colletti criticarci dicendo che la nostra è una norma di *marketing* per il Governo, quando pochi minuti prima si era lamentato per la lentezza con cui siamo arrivati all'approvazione di questo provvedimento. Io credo che ora dobbiamo avere fretta di approvare questo provvedimento, ma non per la campagna elettorale – non ce ne importa nulla – ma perché lo dobbiamo al Paese questo provvedimento. E non ci fermiamo qui, poiché, dopo la settimana prossima, con cui approveremo questo provvedimento, continueremo nella nostra opera, sia preventiva che repressiva, nei confronti del fenomeno della corruzione, della lotta alle mafie, ma anche del malaffare in generale. E noi continueremo con l'approvazione delle nuove norme sulla prescrizione in Senato, ma soprattutto per quello che riguarda la prevenzione, e di questo voglio informare l'onorevole Colletti, che evidentemente non è informato.

Noi, in Senato, abbiamo appena concluso l'iter in Commissione di un provvedimento particolarmente importante, che riguarda le nuove norme in materia di appalti. Nuove norme che riguardano la semplificazione delle norme, poiché l'onorevole Santelli ci ha raccontato di una grande sburocratizzazione fatta dal Governo Berlusconi, di cui, però, nessuno si è accorto, tant'è che dobbiamo mettere mano alle norme e semplificarle, anche attraverso un nuovo testo unico sugli appalti. Ma, dicevo, quello che è importante in questo provvedimento che verrà approvato in Senato è che riscrive norme importanti, come la riduzione delle stazioni appaltanti, come nuove norme sulle varianti in corso d'opera, che sono uno dei veri mali di questo Paese, poiché troppe volte si iniziano opere, prevedendone un certo costo, per poi fare varianti che Pag. 77 prevedono il doppio, il triplo, il quadruplo dei costi. Nuove regole sul massimo di ribasso, perché, anche su questo, occorre una riflessione e che ci si dica la verità: che, forse, quelle regole che, fino ad oggi, hanno costituito, forse, un risparmio, poi, di fatto, un risparmio vero non lo sono.

Norme che prevedono anche una tutela per i lavoratori di queste imprese che, purtroppo, troppo spesso, a causa della farraginosità di queste norme, falliscono. Quindi, dicevo, più pubblicità e più trasparenza per gli appalti sotto le soglie europee e nuove norme sul *general contractor*, che tanto ha fatto discutere anche con gli ultimi scandali che sono venuti alle cronache.

Insomma, Presidente, e concludo qui il mio intervento, credo che oggi davvero siamo di fronte ad una svolta storica e il Partito Democratico si fa carico responsabilmente dell'introduzione di queste nuove norme, che saranno norme efficaci nella lotta alla corruzione, nella lotta alle mafie,

ma, soprattutto, renderanno giustizia nei confronti di tutte quelle persone e di tutti quei cittadini che guardano alla politica, la guardano anche con un occhio spesso critico – ma, dico, anche giustamente critico –, ma, finalmente, noi arriveremo all'approvazione di un provvedimento che sarà davvero una rivoluzione e una svolta storica per questo Paese (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il collega Sannicandro. Ne ha facoltà.

ARCANGELO SANNICANDRO. Signor Presidente, egregi colleghi, è stato già spiegato a cosa si è accompagnato l'iter di questa proposta di legge: all'enfasi mediatica che ne ha sostenuto i passi in avanti. Però, questo non significa che, in effetti, il fenomeno della corruzione non sia grave, diffuso, così come il relatore ha descritto. Il relatore ha ricordato le statistiche, basate, soprattutto, non soltanto su quello che c'è, ma su quello che i cittadini avvertono.

Ha descritto, praticamente, una società in cui non vi è servizio pubblico che non sia inficiato da questo grave virus, che, oltre a minare la coesione sociale, rappresenta un grave *handicap* per lo sviluppo del Paese. Il relatore ha anche elencato quali iniziative si dovrebbero prendere, di natura legislativa o regolamentare, per fronteggiare questo fenomeno; però, la verità è che quanto egli ha elencato non vi è in questa proposta di legge, che alcuni, in modo errato, definiscono, addirittura, una riforma.

Anzi, la collega Morani l'ha definita una svolta, una proposta di legge che realizza una svolta storica nella lotta alla corruzione. Mi permetto di dire che la montagna ha partorito il topolino, ed è, d'altra parte, un topolino già conosciuto, nel senso che altre volte si è intervenuti nella stessa maniera, cioè semplicemente affidando all'aumento delle pene un'improbabile sconfitta del fenomeno.

Noi aumentiamo, un po' anche disordinatamente, le pene principali e le pene accessorie, se non ho sbagliato i conti, di tutti i reati contro la pubblica amministrazione, nella misura di dieci reati. Abbiamo il peculato, la corruzione per l'esercizio, si dice oggi, di una funzione per atto proprio, la corruzione per atto contrario al dovere d'ufficio, la corruzione per atti contrari alla funzione in atti giudiziari. Aumentiamo le pene per l'induzione indebita a dare o promettere utilità, cioè la concussione.

Poi, dopo, poiché non dobbiamo dimenticarne, interveniamo anche sulle pene accessorie: incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione, licenziamenti dei dipendenti che si siano resi responsabili di reati contro la pubblica amministrazione, sospensione dell'esercizio di una professione o di un'arte. C'è praticamente un armamentario – scusate l'espressione – di strumenti e di norme che già esistono e che sono sempre esistiti, praticamente quasi tutti.

Solo che noi aumentiamo le pene ! Laddove è scritto, per esempio, da quattro a dieci anni, noi aumentiamo la pena da quattro a «dieci anni e sei mesi». Questa è la norma che più mi ha impressionato. Voi immaginate una persona che commette Pag. 78peculato, pur sapendo che la pena prevista per il reato va da quattro a dieci anni, e che oggi dovrebbe arrestarsi nel suo disegno criminoso perché la pena passa da quattro anni a dieci anni e sei mesi. È una norma veramente bislacca. Adesso abbiamo cominciato anche a frazionare l'anno. Non ho mai visto e non ho mai letto, veramente, una sanzione penale fatta così, a fette, con l'anno fatto a fette.

Noi affidiamo sostanzialmente alla sanzione penale la soluzione del problema. Questo è tutto. Quindi molti – e anche sui giornali l'ho letto – dicono: si sta realizzando la riforma per combattere la corruzione. Ma illeciti penali e sanzioni penali già esistevano. Sono sempre esistiti. Il fenomeno della corruzione, d'altra parte, è antico, come sa chi ha esperienza del mondo latino e greco. Potremmo citare famosi processi che nell'antica Roma e nell'antica Grecia sono stati celebrati proprio per la corruzione dei governatori delle province romane, Cicerone insegna. Allora il problema non è tanto di pene, che pure vanno mantenute indubitabilmente e vanno previste. Il problema innanzitutto è di spirito pubblico, che talvolta è intenso in una comunità e talvolta è fievole, flebile e si disperde in questa attuale società, in cui sin da piccoli i bambini vengono educati

al valore della cosa e non del sentimento o del pensiero, al valore del giocattolo griffato, al valore del bene di consumo. È evidente che, man mano che questo martellamento delle culture e delle coscienze si fa intenso, le barriere individuali si affievoliscono e, di conseguenza, lo stipendio non basta più.

Faccio riferimento alla corruzione spicciola, alla concussione spicciola, che si può verificare in qualunque ambito, senza andare a scomodare le grandi opere. Infatti se la corruzione in Italia è di tale misura, come è stato ricordato dal relatore, non è perché è tutta concentrata nelle grandi opere, ma parte dal negozio, parte dallo scontrino per quanto attiene l'evasione fiscale, parte dall'ufficio più sperduto del comune, dall'ufficio più basso nella gerarchia comunale, dal messo comunale, dal portiere se volete, e poi sale su per i rami fino ai rami alti.

Ora il problema è approntare mezzi idonei non solo per punire i corrotti e coloro che si rendono responsabili di delitti contro la pubblica amministrazione. Il problema, che è del tutto trascurato da almeno vent'anni, è di riuscire ad approntare misure di prevenzione. Questo Parlamento, con la modifica del Titolo V della Costituzione deliberata nel 2001, ha addirittura cancellato dalla Costituzione italiana il principio del controllo sugli atti degli enti locali, che rappresentano, economicamente parlando, una buona parte della spesa pubblica. Gli enti locali non potevano adottare una delibera che non andasse prima a un controllo preventivo di legittimità, badate, non di merito. Esisteva un organismo, il Comitato regionale di controllo, a cui venivano inviate le delibere del consiglio e della giunta comunale dai comuni più piccoli fino ai comuni più grandi. E il controllo di legittimità era anche previsto per le province e per le regioni, in quanto vi era il commissario di Governo. E a lato vi era anche, in verità, il controllo di merito. Si poteva ben dire ad un consiglio regionale o ad una giunta, non soltanto che la delibera adottata era illegittima per vizio di potere, per incompetenza, per sviamento di potere, eccetera, ma si poteva anche dire: guarda, che forse nel merito questa delibera è pure sbagliata. Solo che in questo caso, qualora il consiglio comunale o la giunta riadottavano il provvedimento, la sezione di controllo doveva prendere atto di quel provvedimento. Ma nel caso in cui si fosse violata una norma, quindi nel caso in cui si fossero rilevati dei vizi di legittimità, la delibera veniva annullata e non si procedeva all'appalto o non si procedeva all'appalto mai più in quella maniera. Bisognava rifare gli atti.

Ora, non è che con questo sistema la corruzione sia stata debellata nel passato, però comunque era uno strumento. Io ho citato anche un altro strumento in un'altra occasione parlando della funzione di controllo dei consiglieri comunali. Io mi riferisco Pag. 79 ai comuni perché ho una lunghissima esperienza di vita nell'ente locale essendo stato consigliere comunale per 35 anni e ne ho viste di tutti i colori. Quando un consigliere comunale riscontrava dei vizi in una delibera, non aveva bisogno di andare dai carabinieri, che, tra l'altro, su questa materia molto spesso sono incompetenti, perché non c'è un illecito penale, ma c'è soltanto un illecito amministrativo. Non aveva bisogno di andare al TAR, ma si rivolgeva esattamente al Co.Re.Co. Quindi, noi sul territorio nazionale avevamo un esercito di controllori della legalità, ed erano i consiglieri comunali. Questo esercito, con le riforme sulla composizione dei consigli comunali, è stato falciato. Abbiamo 8 mila comuni in Italia, come ho detto in un'altra occasione. Moltiplicate 8 mila per tre o quattro consiglieri in meno, tanti quanti le riforme ne hanno eliminati, e voi vedete quale esercito è stato messo fuori gioco. Oggi, se si constata che un atto di un comune, di una provincia o di una regione è illegittimo, che si fa? Oggi perlomeno è rimasta la magistratura amministrativa, oltre che la Corte dei conti, però con la magistratura amministrativa, se ci si va, bisogna pagarsi un avvocato e bisogna pagare le spese di giustizia, chiamiamole così, ossia quell'obolo che tecnicamente si chiama il contributo unificato, quando si iscrive una causa a ruolo. Però il contributo unificato è di varie migliaia di euro. Per un appalto di un milione di euro, per esempio, bisogna sborsare 6 mila euro. Ma voi lo immaginate un consigliere comunale di un comune qualsiasi, pure del comune di Roma, che sborsa 6 mila euro per fare dichiarare illegittimo dal TAR del Lazio un atto del consiglio comunale di Roma?

E quindi, con l'ostacolo di natura economica, si è impedito ai cittadini che volessero far dichiarare una norma come illegalmente assunta dall'amministrazione comunale di accedere alla

magistratura e il cerchio si è chiuso. Io ho sempre dichiarato che, se scoppia una seconda Tangentopoli, sarà di gran lunga più estesa, più profonda, più grave di quella che scoppiò nel 1992 per il semplice motivo che i controllori sono stati messi fuori gioco, il sistema è stato reso molto più attraversabile.

Vorrei sottolineare che qualcuno, ad esempio la collega Morani, ha ricordato che al Senato si sta rivedendo la norma sugli appalti. Ma sapete quante volte si è rivista la normativa sugli appalti? Dopo Tangentopoli la prima cosa che si fece fu di riformare la legislazione sugli appalti. Nel giro di tre-quattro anni, man mano che ci si allontanava dal clamore, dalla passione, dal dramma di quegli anni di Tangentopoli, quelle norme furono riviste – la prima volta, la seconda, la terza, la quarta – e i regolamenti attuativi tardavano. Ma su che cosa si concentrò l'attenzione? Si concentrò sui punti oscuri della legislazione o, meglio, su quelli che erano i fori della gruviere attraverso cui topi si potevano inserire e mangiarsi il formaggio e quindi sui progetti e sul modo in cui venivano affidati, quindi tutta la disciplina sull'affidamento, sulla scelta del professionista, poi tutta la disciplina su come venivano elaborati i progetti. Oggi si parla tanto di opere inutili, ma quelle opere inutili, a rigore di legge, non potevano essere deliberate, neanche iniziate, tali che poi restassero opere inutili od opere incomplete, nonostante tutta una legislazione su questo punto che è stata orchestrata, attrezzata ed elaborata in maniera tale da impedire che ciò avvenga. Per cui si ritorna sempre al fatto che alla fine le leggi camminano sulle gambe degli uomini: questo non bisogna mai dimenticarlo. Si pensi quindi alla legislazione riguardante le modalità di elaborazione ed esecuzione dei progetti. Si diceva che si deve dare in appalto un progetto esecutivo dove ogni dettaglio dell'opera pubblica deve essere previsto in maniera tale che non possa accadere che in corso d'opera si facciano delle varianti e così discutendo e così analizzando.

La verità, come le cronache di questi anni dimostrano, è che le opere inutili si continuano a fare e che si registrano a iosa opere incompiute sul territorio italiano. Quindi, alla luce di tutto questo, è evidente che noi non possiamo ritenerci Pag. 80soddisfatti di questo mero aumento delle pene principali e delle pene accessorie. E guardate che a forza di aumentare le pene c'è veramente il rischio di incorrere alla fine in una questione di costituzionalità perché, badate, ormai mi sono reso conto che in questi due anni avremmo aumentato o, meglio, implementato il codice penale di una trentina di reati. L'altro giorno almeno in una materia particolare ne abbiamo varati una ventina. La settimana scorsa non mi ricordo quanti altri e, a procedere in questo modo episodico, si rischia di far saltare il sistema perché poi il sistema deve essere tenuto insieme. Non può accadere, come accade in questa proposta di legge, che l'omicidio venga punito meno dell'adesione all'associazione mafiosa: non lo dico io, l'ha detto un emerito professore che abbiamo avuto in audizione in Commissione – mi riferisco all'articolo 5 – è chiaro che il sistema si deve tenere. Non è che si può tanto procedere con il sistema della specialità della norma per la specialità dell'interesse disciplinato.

È vero che c'è sempre la scappatoia della Corte costituzionale, per cui, talvolta, è una scelta politica e, quindi, la Corte non può intervenire, ma fino ad un certo punto. Menti più raffinate su questo punto potrebbero anche contrastare, con dovizia di particolari e di argomenti, questo che sta diventando un luogo comune. Infatti, anche per quanto riguarda tutto il resto – il patteggiamento, eccetera – c'è da rifletterci sopra, ma, come è stato detto, una riflessione vera non è più consentita in questo Parlamento.

Come anche io guardo con favore alle norme contenute negli articoli 7 e 8, che prevedono il rafforzamento dell'Autorità nazionale anticorruzione. Però, anche qui, facciamo un passo indietro: questa norma, anzi, l'articolo 7 e l'articolo 8, cosa dice sostanzialmente? Sostanzialmente, dice che il pubblico ministero deve trasmettere, deve informare il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione quando procede ed esercita l'azione penale per i reati contro la pubblica amministrazione, dando notizia dell'imputazione.

L'articolo 8 prevede che anche i giudici amministrativi devono fare sostanzialmente altrettanto; poi, l'articolo 8 prevede ancora che l'Autorità anticorruzione possa mettere il naso – mi si consenta l'espressione – sui cosiddetti contratti secretati della pubblica amministrazione. Tuttavia, non è che

possiamo gravare l'Autorità nazionale di tante carte, come è stato detto da qualcuno, e di tante incombenze, perché, poi, alla fine, se la soma viene appesantita può darsi che chi la porta può anche morire schiacciato e, quindi, ritorniamo alla paralisi. In ogni caso, questa norma di coordinamento dei poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione è una cosa a cui guardiamo con favore.

Così come guardiamo con favore alla reintroduzione, dovrei dire, del reato, del delitto di falso in bilancio. È inutile qui ripetere cose ben note, semmai è bene far presente all'Aula che alcuni giuristi auditi hanno messo in risalto – in evidenza cioè – le improprietà di linguaggio che sono usate in questi articoli; così come improprietà di linguaggio sono state ravvisate anche a proposito di articoli precedenti: a proposito della sospensione condizionale della pena, a proposito della sanzione pecuniaria connessa alla condanna penale per chi viene condannato e, ugualmente, nel caso del patteggiamento. In altri termini, si prevede una sanzione pecuniaria, ma definita diversamente e non ugualmente praticabile dai soggetti interessati. C'è un po' di confusione da questo punto di vista. La nostra Commissione è una Commissione molto attenta, però bisogna anche che qualcuno ci consenta, o consenta alla Commissione, di non lavorare con tempi predefiniti e sia lasciata la libertà alla Commissione, come anche al Parlamento, di lavorare così come ritiene che debba farsi e come è utile che ciò avvenga.

Io condivido molto quello che ha detto il collega che mi ha preceduto sul fatto che, ormai, la nostra legislazione risente molto della necessità di essere tradotta in *twitter* – come si chiama? Io non uso questi mezzi –, in *slide*, in mezzi di comunicazione veloce, dove l'approfondimento Pag. 81 non serve. In effetti, se io guardo indietro a questi due anni, mi rendo conto che non facciamo altro rincorrere le esigenze della comunicazione; come anche questa, io dico, volgarità di denominare le leggi «salva Italia», «sfonda Italia», «sparti Italia», «riparti Italia», a proposito delle quali, proprio a livello istituzionale, si dovrebbe avere un certo decoro, che, ormai, è venuto a mancare.

D'altra parte non può che essere così, perché se il maleducato di talento, come è stato definito efficacemente, è venuto qui facendo la prima cosa che gli è venuta in mente da borgataro, e cioè di mettere le macchine su eBay, le auto blu su eBay – non so se ci rendiamo conto o se ce lo ricordiamo – ebbene, questa è una cifra che non si può dimenticare. Io fui molto colpito, lo ripeto, fui molto colpito, perché conosco dei politici locali di paese che operano in questa maniera dove il merito non ha diritto di cittadinanza, dove bisogna vincere e non convincere, dove si riscopre l'importanza di ripetere mille volte. Come diceva Goebbels: una sciocchezza, una menzogna se la dici una volta non ti crede nessuno, se la dici cento volte non ti crede ancora nessuno, ma se la ripeti per un milione di volte diventa una verità.

Ecco, noi stiamo procedendo in questa maniera. Con ciò non voglio dire che al di là di questo non vi siano delle scelte anche precise da parte di questo Governo e le scelte precise sono quelle che sono dettate dalla Confindustria, questo lo vediamo tranquillamente in materia di lavoro, lo vediamo in materia di scuola. Oggi, ho ascoltato dei dibattiti molto seri da ambo le parti, ma che non potevano nascondere un fatto di verità e cioè che il modello è l'uomo solo al comando ovunque, ovunque nel posto di lavoro, nella scuola e anche in Italia. Ora, si ricordi che questa storia l'abbiamo già vissuta, e finì a piazzale Loreto; oggi non è più il caso di rievocare queste scene truculenti, delle quali, tra l'altro, ho provato anche un certo disgusto, però, guardate, noi stiamo avvicinandoci a una ristrutturazione dell'Italia senza passare attraverso le formalità costituzionali che sono dovute in questo caso. Quindi, in modo strisciante, come fu cambiato lo Statuto Albertino, così stiamo anche noi, qui, cambiando la Costituzione italiana, di fatto.

Tutto si tiene, dal *Jobs Act* alla riforma costituzionale, alla riforma elettorale e, anche alla lotta alla corruzione; si ingannano i cittadini; aumentando le pene, si ingannano i cittadini, perché si dice che questo è l'unico mezzo che abbiamo, poi si aumenta la prescrizione, perché non ce la facciamo a fare i processi, si ingolfano i tribunali e, alla fine, tutto resta così come sta. Cantone, proprio, se non ricordo male, nelle audizioni disse che non basta scrivere le norme, ma poi bisogna, anche, che i processi si facciano e che le conseguenze si vedano, ma noi non credo che stiamo su questa strada (*Applausi dei deputati del gruppo Sinistra Ecologia Libertà*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il collega Mazziotti Di Celso. Ne ha facoltà.

ANDREA MAZZIOTTI DI CELSO. Grazie Presidente, signor viceministro, onorevoli colleghi, l'arrivo di questa proposta di legge alla Camera è importante, l'abbiamo aspettata per parecchio tempo, perché la discussione al Senato è durata moltissimo, e è sicuramente un fatto importante per Scelta Civica perché i temi della moralità pubblica, dell'etica, della pubblica amministrazione e della politica sono stati fin dall'inizio al centro della nostra attenzione. Quando sono state formate le nostre liste la scelta è stata quella di non includere nessuno che avesse problemi penali di qualsiasi tipo e questo, non perché l'approccio fosse un approccio, come qualcuno ha detto, giustizialista, forcaiolo e così via, ma semplicemente per tutela delle istituzioni.

Questo era particolarmente importante in un momento nel quale il tema della corruzione – non ripeterò i dati e le citazioni di organismi internazionali e così via – era sotto gli occhi di tutti ed era anche sotto gli occhi di tutti il fatto che la normativa italiana sui problemi dell'etica della pubblica amministrazione e anche Pag. 82 delle imprese, parlo delle norme sul falso in bilancio, era sicuramente insufficiente.

Noi avevamo presentato una serie di disegni di legge, sia sulla prescrizione sia sul falso in bilancio: quello sulla prescrizione è stato sostanzialmente riflesso in grandissima parte in quello del Governo, perché avevamo preso degli spunti che il Governo ha ritenuto di considerare, e adesso lo stesso vale per quello sul falso in bilancio. Quindi, è un passaggio sicuramente positivo e non possiamo che essere soddisfatti di questo, perché la proposta di legge contiene varie norme positive. Ne citerò alcune, citando anche alcune cose che, dal nostro punto di vista, potevano essere trattate meglio. Dico subito che non abbiamo presentato emendamenti, perché in questo momento è importante che il provvedimento passi così com'è e passi velocemente, non tanto, come si è detto, per motivi elettorali o perché il tema sia quello di parlarne in campagna elettorale – anche perché credo che oramai siamo agli sgoccioli –, ma perché credo che il vero problema sia quello di non ricominciare l'esame al Senato, dove questo provvedimento è stato per troppo tempo a languire.

Partirei da una delle norme importanti, come, per esempio, andando nell'ordine, quella sulle modifiche delle pene accessorie, che è sicuramente importante.

Sulla modifica della norma sulla cessazione di diritto del rapporto di lavoro del pubblico dipendente che abbia commesso reati contro la pubblica amministrazione, mi sento di fare un commento che ancora una volta sarà accusato di essere troppo severo e giustizialista: si è detto che se arriva una condanna, che prima era di durata superiore a tre anni ora superiore a due anni, il rapporto di lavoro cessa di diritto. Come in un'azienda privata, dove tendenzialmente, se qualcuno viene trovato a rubare viene licenziato, non vedo perché ci debba essere un limite di durata o una sorta di soglia oltre la quale cessa il rapporto di lavoro per un dipendente pubblico che è stato preso e condannato in via definitiva per corruzione o per altro reato contro la pubblica amministrazione. In tal caso la cessazione dovrebbe essere automatica, salvo eccezioni. Il fatto che ci sia una norma di questo motivo tipo lo trovo irragionevole. Era irragionevole prima e si poteva fare sicuramente di più anche questa volta. Su altre norme, come ad esempio sulla condizionale, si è previsto che della condizionale si possa usufruire soltanto se si è restituito il profitto del reato. Cosa giusta, ovviamente; il punto è che mentre per l'imprenditore restituire il profitto del reato significa restituire anche sostanzialmente il danno subito dalla pubblica amministrazione, perché è un profitto ingiusto, ottenuto magari per ottenere un indebito vantaggio, per il corrotto restituire il profitto del reato non è un grande sforzo, perché è la restituzione della tangente presa. Questo non mi sembra chiedere moltissimo, e anche in relazione al patteggiamento, che contiene norme analoghe, il principio è: se restituisci il maltolto puoi ottenere il patteggiamento o puoi ottenere la condizionale. A mio modo di vedere, il modo giusto di intervenire era prevedere anche l'obbligo di risarcire il danno, perché senza quello il trattamento diventa sicuramente non così punitivo per il corrotto. Positiva è sicuramente l'estensione del reato di concussione anche all'incaricato di pubblico servizio, perché era un'esclusione che risaliva alle ultime norme e che si è dimostrata, oltre che inefficace, fonte di confusioni, quindi credo che sia stato giusto ritornare alla vecchia norma.

Nel complesso, gli interventi sulla pubblica amministrazione sono sicuramente interventi condivisibili e credo che anche lo stesso innalzamento delle sanzioni, che è stato molto contestato, forse può avere qualche giustificazione nei massimi, che in alcuni casi sono forse eccessivi – sicuramente non nell'innalzamento dei minimi, che erano indubbiamente troppo bassi –, ed equiparavano i reati ad altri reati ad allarme sociale molto più basso. Ho trovato abbastanza stupefacente l'intervento che ho sentito prima da parte della collega di Forza Italia, che ha annunciato una pregiudiziale di costituzionalità – che peraltro Pag. 83 ha avuto modo di vedere – che si basa sostanzialmente su una serie di valutazioni di merito sulle sanzioni, che sono o meno troppo alte, e sulla riflessione strisciante che in fondo si parla anche di reati non così gravi.

Anche il fatto di aver contestato la possibilità di applicare meccanismi premiali a chi aiuta a scoprire il reato l'ho trovato altrettanto discutibile, perché ho sentito dire che questo non è un reato associativo e quindi sarebbe incostituzionale l'equiparazione ad altri meccanismi premiali. Questo non si tratta di un reato associativo ma la ragione per cui si introducono i meccanismi premiali non è la natura associativa o meno del reato, ma il fatto se esiste un interesse comune di tutti i partecipanti al reato che è necessario scardinare. Infatti, in tutti i reati, tipicamente, quello che si verifica è di avere una situazione in cui esiste l'interesse della vittima a denunciare il reato. Nei reati associativi, da una parte, e nei reati come la corruzione, dall'altra, invece, esiste una tale comunità di interessi che, anche una volta che il reato è partito, può restare un interesse comune a non fare emergere altri reati, magari commessi precedentemente, a non far sapere dove sono finiti i proventi del reato e cose di questo tipo. In quel caso, esistono tutte le motivazioni per prevedere meccanismi premiali perché l'interesse dello Stato e della comunità non è soltanto quello di punire ma anche quello di scardinare questi meccanismi. Credo che quello abbiamo visto in quest'anno è proprio che i meccanismi di corruzione sono talmente ramificati da arrivare in alcuni casi, addirittura, a integrare, secondo le interpretazioni della magistratura, dei fenomeni di tipo mafioso, ma anche se non si arriva a configurare l'associazione mafiosa, l'organizzazione criminale, anche se non si arriva a quel livello sicuramente esiste un substrato associativo da associazione a delinquere in alcuni casi, ma anche in alcuni casi di semplicemente di consorterie di diversi soggetti che magari non commettono lo stesso reato sempre insieme ma che operano in maniera più o meno contemporanea. Questa situazione si può scardinare proprio con i meccanismi premiali che per questo riteniamo positivi.

Per quel che riguarda la parte della legge che ha innalzato le sanzioni in materia di reati di mafia, li credo che qualcuna delle considerazioni che ho sentito fare dall'onorevole Sannicandro sia abbastanza fondata. In questo senso, credo che continuare ad alzare le pene in maniera sistematica non sia sempre la soluzione migliore, che alzare quella minima per l'associazione mafiosa sia stato giusto e che portare da 24 a 26 anni la pena massima sull'associazione armata sia stato – quello sì – un intervento che ci si poteva risparmiare perché dubito esistano molti mafiosi che cambiano idea sulla loro azione perché la condanna è 24 anziché 26 anni o viceversa.

Però la realtà è che sono stati interventi dettati da un momento in cui indubbiamente si è presa l'abitudine di intervenire con l'innalzamento della pena. Credo che la vera riflessione che deve fare questo Parlamento è che la vera deterrenza si ottiene con la certezza della pena. Qui c'è la norma sulla condizionale che limita la condizionale tranne che non sia stato restituito il profitto. Credo che un Parlamento che voglia essere severo e ottenere dei risultati forti in termini di deterrenza della pena dovrebbe pensare a come assicurare, non tanto le condanne a termini di reclusione lunghissimi, quanto la certezza del fatto che chi commette determinati reati vada effettivamente incontro alla reclusione. Noi oggi abbiamo troppe norme penali che prevedono uno spettro di sanzioni amplissimo tra il minimo e il massimo e che poi non portano quasi mai all'applicazione di una effettiva pena detentiva.

Passano alle norme sull'autorità anticorruzione quelle sono norme sicuramente condivisibili, così come sono condivisibili quelle sul falso in bilancio. Noi avevamo una situazione che con i capolavori delle passate legislature dei governi Berlusconi ci aveva portato ad avere delle norme sul falso in bilancio risibili e inapplicabili. È chiaro che si deve evitare che queste Pag. 84 norme

diventino applicabili o vengano applicate in maniera eccessiva e troppo severa a situazioni poco importanti.

Voglio dire che il tipo di testo che è uscito dal Senato è sicuramente anche garanzia del fatto che non si potranno fare azioni insensate. C'è un riferimento ai fatti materiali rilevanti che sono condizione perché il reato venga commesso, oltre a tutte le altre condizioni, ed è paradossale che la pregiudiziale di costituzionalità presentata da Forza Italia sostenga che il riferimento e il condizionamento del reato all'esistenza di fatti materiali rilevanti è incostituzionale perché è vago.

Ricordo che la legge preesistente diceva che il reato non era punibile se non c'era una sensibile alterazione della rappresentazione dei dati, che non mi sembra un concetto molto più specifico; l'unica differenza è che qui determina la condanna il fatto rilevante, lì l'alterazione non sensibile determinava la non punibilità, quindi è semplicemente un pregiudizio favorevole alla non punibilità, che posso anche capire, ma dal punto di vista della costituzionalità non c'entra assolutamente niente.

Quindi, l'impianto normativo complessivo che esce da questa riforma è comunque, a nostro giudizio, molto positivo. Pensiamo, però, che, perché si possa davvero ridurre il fenomeno della corruzione nel nostro Paese, gli interventi siano, come è stato detto da vari colleghi, anche altri. In particolare, gli interventi che devono essere portati avanti nei prossimi mesi sono, da un lato, la riforma del codice degli appalti di cui si parla moltissimo (tutti presentano bozze, tutti presentano ipotesi ma è una cosa che non va mai avanti), dall'altro, bisogna ridurre il numero di centri decisionali discrezionali che in questo Paese è sterminato. E, in questo senso, la riforma della pubblica amministrazione è un fatto importante.

Io vorrei rispondere a quello che ha detto prima l'onorevole Sannicandro sull'uomo solo al comando. Io sono convinto che, in alcuni casi, ci sia magari un eccesso di personalizzazione. Penso, però, che nella nostra pubblica amministrazione si ridurrebbe molto la corruzione se ci fossero un po' più di uomini soli a prendere decisioni nel senso di ridurre i centri decisionali, perché oggi noi in ogni percorso amministrativo incontriamo tre, quattro, cinque, sei diversi punti e diversi luoghi in cui vengono prese le decisioni ed è evidente che questo moltiplica la corruzione. La resistenza furibonda di quasi tutto il Parlamento alle centrali di acquisto, secondo me, è anche un segno di non voler intervenire su questo argomento perché è evidente che più io fraziono i centri decisionali e più la possibilità di corruzione e di una corruzione anche di prossimità – e, cioè, il fatto che il corruttore sia molto più vicino al soggetto che prende le decisioni – aumenta.

Quindi, io credo che gli interventi sulla pubblica amministrazione siano fondamentali e che sia fondamentale ridurre il numero di società pubbliche – l'abbiamo detto mille volte – che, a loro volta, dovrebbero essere stazioni appaltanti e diventano dei centri di corruzione e di malaffare senza controllo. Poi tocca anche a noi adottare un approccio più severo nelle selezioni perché la selezione delle amministrazioni spesso passa per la classe politica ed è indubbio che non tutta la classe politica fa la stessa attenzione con la stessa severità quando si tratta di fare quelle scelte.

Noi pensiamo che nelle scelte degli amministratori, dei candidati, dei rappresentanti al Governo, dei rappresentanti designati nelle partecipate, in tutti questi ruoli il compito della politica è di non indicare mai più persone che abbiano avuto o abbiano problemi di questo tipo.

È chiaro che, in questo modo, magari si lascerà fuori qualcuno che meriterebbe di starci e che magari non ha colpe gravissime, è evidente; ma è evidente che, con questo argomento e, cioè, con l'argomento di un garantismo molte volte interessato, si è promossa la corruzione in questo Paese. La si è lasciata estendersi, crescere in una maniera che oramai è diventata quasi incontrollabile. Sono convinto del fatto che si debba essere estremamente garantisti quando si parla del Pag. 85 diritto penale. Noi recentemente non abbiamo votato le norme sugli eco-reati perché erano troppo vaghe e rischiavano di portare e porteranno, secondo noi, a indagini su comportamenti che non dovrebbero essere sanzionati penalmente.

Quindi, garantisti sul diritto penale, ma severi quasi oltre il necessario quando si tratta della gestione della cosa pubblica.

Su questo doppio binario si può muovere la repressione della corruzione. Noi di Scelta Civica continueremo a sostenere tutti gli interventi che possono portare a una moralizzazione della nostra

pubblica amministrazione e la moralizzazione si ottiene con l'efficienza e con una severità estrema nella selezione dei propri rappresentanti nelle istituzioni e nella pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la collega Dorina Bianchi. Ne ha facoltà.

DORINA BIANCHI. Grazie, Presidente. Questo testo che oggi iniziamo a discutere in Aula, noi lo riteniamo sicuramente sia un testo equilibrato nell'impostazione, sia anche efficace nel realizzare gli obiettivi che si pone. C'è un aumento delle pene equilibrato e uno sconto a chi fa scoprire la verità collaborando con la giustizia. Noi crediamo che questo sia un buon provvedimento, a patto che – come avrò modo poi di chiarire anche dopo – venga rispettato l'impegno di coordinarlo e di armonizzarlo con altri interventi ugualmente importanti in materia di giustizia.

Noi siamo convinti che il fenomeno della corruzione, non soltanto contrasti con il principio di legalità, ma rappresenti un vero e proprio ostacolo all'opportunità dello sviluppo del nostro Paese, con un costo enorme, stimato dalla Corte dei conti in 60 miliardi, ma giudicato anche sicuramente una cifra troppo ottimistica rispetto alla realtà.

Proprio per assicurare che i rapporti tra la pubblica amministrazione, le imprese e i cittadini si svolgano in un sistema socioeconomico sano e trasparente, il provvedimento prevede un inasprimento sanzionatorio sia delle pene principali, sia di quelle accessorie, con riferimento ai delitti contro la pubblica amministrazione e, in particolare, alla corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, alla corruzione in atti giudiziari e all'indebita induzione al peculato.

Non vi è dubbio che il testo introduca novità importanti rispetto al passato. Si prevede, ad esempio, di portare la condanna minima che determina l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego dai tre ai due anni; inoltre, la sospensione dell'esercizio della professione e di un'arte, che non può essere inferiore a tre mesi, né superiore ai tre anni, è altrettanto significativa, impedendo al condannato di esercitare durante questa sospensione la stessa professione prima svolta.

Merita, tra l'altro, poi di essere segnalata l'equiparazione in materia di concussione tra pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio, con contestuale aumento della pena da sei a dodici anni. Si è deciso, anche in tale contesto normativo, di dare al Paese prova di sensibilità riguardo alla piaga della criminalità di tipo mafioso, introducendo un ulteriore inasprimento delle pene. Siamo convinti che indubbiamente non sia questo il motivo principale per cui chi delinque, soprattutto dal punto di vista mafioso, smetterà di delinquere, ma sicuramente dalla nostra parte c'è la volontà di dare una sensazione di maggiore, ulteriore gravità rispetto a questa problematica.

Accanto all'aspetto sanzionatorio, avremmo auspicato indubbiamente una maggiore attenzione per quanto riguarda il profilo preventivo, che pure non manca in talune innovazioni. Il provvedimento, infatti, si fa carico dell'esigenza di coordinare strumenti previsti dal nostro sistema per contrastare i fenomeni corruttivi, prevedendo scambi informativi tra il pubblico ministero e l'autorità anticorruzione, fissando obblighi informativi in capo alle stazioni appaltanti, in modo che l'autorità possa verificare costantemente la trasparenza delle procedure.

L'attenzione si è soffermata anche sulle ipotesi di contenzioso amministrativo in materia di appalti pubblici. Pag. 86

Il giudice deve trasmettere alla Commissione per la trasparenza dei pubblici appalti le eventuali anomalie riscontrate nelle procedure, questo naturalmente con l'obiettivo di venire a conoscenza di maggiori elementi riguardanti reati contro la pubblica amministrazione.

Si prevede, poi, l'attenuante della collaborazione, riconosciuta a coloro che abbiano reso una collaborazione tale da consentire un risultato efficace per l'indagine (è un po' quello che dicevo all'inizio). Sicuramente questo noi lo giudichiamo un buon provvedimento, proprio perché equilibra l'inasprimento delle pene per i corrotti con lo sconto, invece, per chi decide di fare scoprire realmente la verità e, quindi, di assicurare alla giustizia i corrotti.

Formalmente innovativo è anche il meccanismo della riparazione del danno, fissata in un'entità corrispondente a quanto indebitamente ricevuto, che deve essere versata a vantaggio dell'amministrazione di appartenenza, il che rappresenta una sanzione per l'infedeltà del pubblico

ufficiale e per il danno cagionato all'amministrazione di appartenenza, con spiccata funzione dissuasiva.

Rilevante, inoltre, è la previsione che lega il patteggiamento della pena alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato di corruzione. Ciò significa che chi corrompe dovrà restituire quello di cui si è impossessato indebitamente e, al contempo, la sospensione condizionale della pena viene subordinata al pagamento di una somma equivalente al profitto derivante dal reato, cosa, diciamo la verità, innovativa nel nostro Paese rispetto a quello che si è sempre verificato.

La seconda parte del provvedimento riguarda le false comunicazioni sociali, a sottolineare il legame con i delitti contro la pubblica amministrazione nello stesso momento in cui il denaro procurato mediante il falso in bilancio può essere utilizzato per il pagamento delle tangenti. Le norme sul tema contenute nel testo al nostro esame sono il frutto di un intenso lavoro dell'altro ramo del Parlamento volto a punire i fatti rilevanti, cioè le condotte dotate del necessario requisito dell'offensività, nella logica di chiarire la sfera operativa della punibilità in relazione alla vita delle imprese, il che avviene in coerenza con la scelta di predisporre una circostanza attenuante. Il fatto di lieve entità, infatti, è punito con una pena che va da uno a tre anni di reclusione, mentre l'ipotesi tipica è punita con una pena che va da uno a cinque anni di reclusione.

Questa scelta armonizza la disciplina del delitto di false comunicazioni sociali rispetto all'intervento relativo alla tenuità del fatto, in modo da offrire al sistema una disciplina coerente. Vi è, dunque, l'articolo 2621 del codice civile che disciplina l'ipotesi generale, con la pena della reclusione da uno a cinque anni; la circostanza attenuante della lieve entità è prevista dall'articolo 2621-*bis* del codice civile, con la specificazione aggiuntiva che sono di lieve entità tutti quei fatti che riguardano le imprese escluse dalla disciplina della legge fallimentare, mentre l'articolo 2622 opera in relazione alle società quotate. In questo caso le false comunicazioni sociali sono punite con la pena della reclusione da tre a otto anni.

Queste innovazioni, naturalmente, troveranno e hanno trovato, in questo lungo iter parlamentare, il convinto sostegno di Area Popolare. Tale sostegno si fonda sulla convinzione che stiamo approvando un tassello – e qui siamo soltanto all'inizio – di un mosaico che, però, è molto più grande ed è anche molto più ambizioso e che per funzionare correttamente ha bisogno di un insieme coerente di interventi.

Del resto, ciò è parte di un preciso impegno che ha assunto il Governo, volto a realizzare una riforma della prescrizione che garantisca finalmente un effettivo rispetto dell'articolo 111 della Costituzione, di cui troppo spesso si è parlato in materia di giusto processo. È giusto usare la massima severità nei confronti della corruzione, ma occorre che i processi si svolgano in tempi ragionevoli.

In questo non c'è nessuna vena di polemica da parte nostra, ma c'è la consapevolezza di dover offrire a chi va sotto processo una giustizia che abbia un tempo Pag. 87 certo e la necessità che le indagini non diventino, a loro volta, un processo preventivo. Non si può, infatti, non tenere in considerazione che il 60 per cento delle prescrizioni si verificano nella fase delle indagini ed è questo un dato che a noi sembra eccessivo e su cui bisogna andare ad agire.

A fronte di ciò, non si può concepire e non ci può convincere una riforma della prescrizione basata sulla necessità di allungare, comunque, la durata, ma si deve al contrario dare vita ad un sistema razionale virtuoso che leghi l'operatività della prescrizione alle fasi del processo e che accerti la verità processuale in tempi certi. Il cittadino ne ha il diritto e certo non può attendere decenni, magari poi per ricevere delle inutili scuse dal sistema della giustizia. Questa è una cosa che noi non possiamo permetterci, noi abbiamo la necessità di condannare chi è colpevole, ma di farlo in tempi giusti. Ecco perché ribadiamo l'esigenza di coordinare le norme anticorruzione con il testo sulla prescrizione e ci aspettiamo che si dia seguito all'impegno di modificare le parti che non ci convincono.

Le stesse esigenze di offrire al Paese una riforma della giustizia attesa e sistematica suggeriscono di ricordare, in questo momento, la necessità di procedere quanto prima a riequilibrare il rapporto tra diritto di cronaca e diritto alla riservatezza, realizzando una seria disciplina dello

strumento delle intercettazioni. Su questi temi, con la consueta lealtà e con altrettanta fermezza sui principi, Area Popolare continuerà a dare il proprio contributo per far progredire il nostro sistema verso forme adeguate di civiltà giuridica. E vorrei rivolgere anche un ringraziamento al Viceministro Costa, che oggi è qui in Aula e che con il Governo ha dato una buona prova, pur partendo sicuramente da basi diverse.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il collega Occhiuto. Ne ha facoltà.

ROBERTO OCCHIUTO. Signor Presidente, io intervengo per rappresentare in discussione sulle linee generali la posizione del mio gruppo, del gruppo di Forza Italia, ma anche perché vorrei dichiarare il fatto che io rifiuto l'idea e la rappresentazione che, in molti casi, in molti organi di informazione, ma anche in molti interventi da parte dei dirigenti politici di altri partiti, si dà di un gruppo, un partito, quello di Forza Italia, che in qualche modo è contrario ad interventi che vanno nella direzione di contrastare le attività contro la corruzione.

Io rifiuto l'idea che attorno ad un provvedimento, ad un provvedimento come questo, un provvedimento sbagliato, si possa costruire il confine tra chi vuole la lotta alla corruzione e chi non la vuole. Si può lottare contro la corruzione e, al tempo stesso, contrastare provvedimenti inutili, provvedimenti *spot*, che rischiano di ridurre le garanzie per i cittadini onesti, perché anche ai cittadini onesti può capitare di incappare in vicende giudiziarie, e che non risolvono il problema di ridurre gli elementi che determinano un odioso incremento della corruzione nel nostro Paese. Il provvedimento che oggi si esamina rappresenta, secondo noi, l'ennesima manifestazione di quell'atteggiamento, per la verità molto spesso praticato da questo Governo, ma anche dagli ultimi Governi nel nostro Paese, negli anni scorsi, per il quale si insegue quella che è l'opinione prevalente, che va costruendosi nella pubblica opinione, ma non si cerca di costruire un percorso legislativo che dia una risposta concreta alla legittima irritazione dei cittadini, nel caso di specie per il dilagare dei fenomeni corruttivi.

Di fronte all'incapacità degli organi dello Stato di contrastare efficacemente i vari fenomeni criminosi, tra i quali quello della corruzione, per l'appunto, si ricorre alla scorciatoia demagogica dell'inasprimento continuo delle pene, da dare in pasto alla pubblica opinione per coprire l'incapacità e le inefficienze di chi ha il compito di contrastare i delitti, tra cui, evidentemente, anche quelli contro la pubblica amministrazione. Diceva bene qualcuno che è intervenuto prima di me, prima, con un'opinione, evidentemente, Pag. 88 opposta alla mia, quando affermava che la deterrenza della pena si consolida attraverso la certezza della pena e che l'inasprimento delle pene non è sempre il percorso legittimo e giusto perché vi sia la deterrenza della pena.

Queste pene, irrazionalmente inasprite, somigliano molto alle grida manzoniane, in quanto sono, secondo noi, inadatte, e quindi inefficaci, ai fini del contrasto dei fenomeni delittuosi in generale e della corruzione in particolare. Vi è, innanzitutto, da rilevare che gli inasprimenti di pena che si intendono introdurre determinano un forte squilibrio con le pene previste dal codice penale per reati di pari gravità o che provocano un simile allarme sociale.

Per cui, il sistema sanzionatorio del nostro ordinamento risulterebbe stravolto, e questo farebbe emergere profili di incostituzionalità per l'evidente violazione del principio di ragionevolezza. Queste considerazioni, come ho detto già prima, non significano affatto che noi non riteniamo molto grave e assolutamente deprecabile il fenomeno della corruzione, anzi. Questo è un fenomeno che, oltre ad essere inaccettabile sotto il profilo etico, distorce la concorrenza, danneggia gli imprenditori onesti e più efficienti, e quindi non favorisce la crescita economica.

Se, infatti, gli appalti e le pubbliche forniture se li accaparrano gli imprenditori disonesti, quelli privi di scrupoli, saranno penalizzate proprio le imprese più efficienti e più innovative, cioè quelle che, consapevoli della propria forza e della loro capacità competitiva, non puntano sulla corruzione per poter lavorare con la pubblica amministrazione.

Un altro effetto, pesantissimo e sotto gli occhi di tutti, della corruzione nei pubblici appalti è l'enorme ed assolutamente inaccettabile lievitazione dei costi delle opere pubbliche, soprattutto di

quelle di grandi dimensioni, rispetto alle previsioni iniziali. È qui, nelle numerosissime varianti in corso d'opera, che denotano, in ogni caso, una cattiva qualità della progettazione, che si annida la corruzione, che rende proibitivo per le finanze pubbliche la realizzazione di quelle infrastrutture che sarebbero assolutamente indispensabili per modernizzare e per rendere più efficiente il nostro sistema Paese.

Non è assolutamente accettabile che nel nostro Paese il costo al chilometro per le ferrovie ad alta velocità o ad alta capacità, per le metropolitane e per le autostrade come la Salerno-Reggio Calabria sia fortemente superiore a quello che si registra negli altri Paesi europei. Di fronte a questa situazione scoraggiante, è evidente che occorra un'opera profonda di prevenzione, rendendo semplici e assolutamente trasparenti le procedure per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e per l'assegnazione delle commesse delle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali.

In parallelo occorre quella drastica riduzione del numero delle stazioni appaltanti e dei centri di spesa, come tante volte annunciata dal Governo nell'ambito della *spending review* ma mai realizzata fino in fondo, a causa delle fortissime resistenze politiche e burocratiche che troppi soggetti – che gestiscono centri di spesa e che vogliono mantenere il loro potere politico e soprattutto economico in danno delle pubbliche finanze e degli interessi reali dei cittadini contribuenti – mettono in campo.

È questo il terreno ideale che favorisce la crescita del fenomeno della corruzione, situazione peraltro ben nota ai più. Ma, per non intervenire su centri di potere amici, il Governo e la maggioranza, che li sostengono, preferiscono distrarre la pubblica opinione, accontentandola e assecondandola con inasprimenti draconiani delle pene per alcuni reati specifici contro la pubblica amministrazione. Inasprimenti che, però, sono del tutto inutili ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del contrasto ai fenomeni corruttivi. Infatti – sia chiaro – se l'inasprimento della pena potesse essere la via attraverso la quale contrastare efficacemente fenomeni corruttivi, nessuno in quest'Aula, neanche noi, avrebbe da ridire. Il punto è che questo non è in alcun modo utile e non è la via per contrastare questi fenomeni.

L'inutilità è dimostrata dal fatto che recentemente le pene per tali reati sono Pag. 89state appesantite a più riprese, da ultimo proprio con la legge Severino, senza che gli scandali, anche quelli eclatanti, siano stati rallentati, come dimostrano i fatti relativi al Mose, all'Expo o a Mafia capitale. Ma la legittima irritazione della pubblica opinione viene ora falsamente assecondata con questo giro di vite sulle pene che, con ogni probabilità, non produrrà risultati utili. Così facendo la sinistra rinuncia al ruolo tipico di ogni classe dirigente degna di questo nome, che non deve farsi trascinare dal populismo e dalla volontà della piazza, ma deve compiere scelte politiche e legislative nell'interesse del Paese, non per soddisfare esigenze elettorali, come sembra fare questo Governo, che vuole approvare questo provvedimento prima delle elezioni regionali per potere dire che ha attaccato anche questa medaglia sulla giacca del Presidente del Consiglio dei ministri.

I provvedimenti si fanno per risolvere i problemi, si fanno per evitare che i problemi si determinino e non perché c'è da assecondare ciò che l'opinione pubblica chiede. Infatti, l'opinione pubblica chiede la soluzione del problema attraverso la via più appropriata.

Siamo di fronte ad una proposta di legge che, oltre ad essere inutile, è anche tecnicamente mal costruita, in quanto, in primo luogo, come ho già sottolineato, stravolge l'assetto del sistema sanzionatorio nel nostro codice penale e, soprattutto, presenta diversi profili di incostituzionalità, anche gravi.

Innanzitutto gli articoli 9, 10 e 11, che descrivono gli articoli 2621 e 2622 del codice civile riguardanti il falso in bilancio, utilizzano ripetutamente la troppo vaga definizione di «fatti materiali rilevanti» come fondamento della fattispecie penale. Ma che vuol dire fatti materiali rilevanti? Questo, secondo noi, rappresenta una palese violazione dei principi costituzionali di determinatezza della fattispecie penale, in particolare dell'articolo 3, primo comma, e dell'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, nonché della sentenza della Corte costituzionale n. 247 del 1989.

Ancora più evidente e grave è la violazione della Costituzione che si riscontra: all'articolo 1, alla lettera *i*) del primo comma, sulle attenuanti; all'articolo 2, sulla sospensione condizionale della pena; all'articolo 6 sul patteggiamento nella proposta di legge in esame. Viene, infatti, introdotta

una disciplina fortemente differenziata per alcuni reati contro la pubblica amministrazione specificatamente individuati. Solo per tali reati sono previste forti riduzioni di pena per gli imputati che collaborino con la giustizia.

E soprattutto è prevista la condizione preliminare della restituzione integrale alla pubblica amministrazione lesa del prezzo o del profitto del reato di corruzione prima dell'ammissione alla condizionale e al patteggiamento. Si può comprendere parzialmente l'obiettivo del legislatore, ma va comunque rilevato che siamo di fronte ad una palese violazione dell'articolo 3 della Costituzione. Infatti, se il danneggiato è la pubblica amministrazione, l'imputato deve restituire il maltolto prima di accedere ai benefici della sospensione condizionale della pena o del patteggiamento, mentre se la vittima del reato, anche predatorio come il furto o come la rapina, è un cittadino, il reo può usufruire della condizionale o del patteggiamento anche se non restituisce quanto rubato o rapinato. Per fare un esempio, è come se uno scippatore che ha rapinato una vecchietta della sua pensione all'ufficio postale, per questa rapina potesse usufruire della condizionale o del patteggiamento anche senza dover restituire la borsetta e il contenuto alla vittima. Se, invece, si tratta della pubblica amministrazione, questa deve essere integralmente risarcita. Se questa fattispecie deve esserci, è giusto che ci sia per la pubblica amministrazione, ma anche per i cittadini vittime di reati.

Come si vede, siamo di fronte ad un vero e proprio obbrobrio giuridico e anche per questo e per tutte le considerazioni esposte noi ribadiamo il nostro giudizio negativo su questo provvedimento, che non è un risultato straordinario, come diceva l'onorevole Morani, della maggioranza e Pag. 90 del Governo. Non lo è per nessuno, nemmeno per noi che, come l'onorevole Morani, riteniamo insopportabile che soldi pubblici vengano rubati e sottratti al Paese, ai cittadini e allo sviluppo. Noi riteniamo, invece, che si debba fare di più proprio nella direzione di sburocratizzare le procedure. Lo diceva bene l'onorevole Santelli nella sua relazione di minoranza: il Governo Berlusconi fece qualcosa in questa direzione, qualcosa di estremamente utile, proprio con la riforma della pubblica amministrazione di Brunetta. E non è vero – lo dico rispondendo a chi nel PD è intervenuto prima di me – che nessuno se n'è accorto perché Cantone lo ha riconosciuto e non è che si può celebrare ciò che dice Cantone a fasi alterne, solo quando conviene. Occorreva proseguire con maggiore incisività e con maggiore determinazione su quella strada, sulla strada della sburocratizzazione, della riduzione delle stazioni appaltanti, dell'aumento della trasparenza e dell'efficienza nella pubblica amministrazione e dell'aumento dei controlli procedurali perché è evidente che gli eccessi di potere nella burocrazia determinano le precondizioni perché si generi corruzione. In molti casi, in alcune pubbliche amministrazioni si generano effetti corruttivi semplicemente perché un'impresa possa vedere soddisfatto il suo legittimo pagamento da parte della pubblica amministrazione perché c'è un eccesso di potere lungo la catena proprio del controllo procedurale e burocratico.

Ecco, su questi temi andava espressa e manifestata l'incisività del Governo, la sua volontà di intervenire per contrastare la corruzione e non attraverso provvedimenti che forse servono a far prendere qualche voto in più in prossimità delle elezioni regionali, ma che non risolvono il problema, anzi lo lasciano assolutamente intatto come i cittadini, invece, non vorrebbero. I cittadini chiedono norme che servano e non norme *spot*, manifesto, che occorrono soltanto nelle fasi elettorali per dimostrare un'assunzione di responsabilità che, per quanto ci riguarda invece, da parte della maggioranza e del Governo, non c'è.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Vazio. Ne ha facoltà.

FRANCO VAZIO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, la percezione da parte dei cittadini del nostro Paese di una strisciante e diffusa illegalità chiamata da anni le istituzioni, ed in primo luogo il Governo ed il Parlamento ad uno sforzo eccezionale, per invertire la rotta, per accendere una luce di speranza.

A questa domanda questo Parlamento e questo Governo hanno dato risposte chiare ed inequivocabili, hanno approvato leggi che da anni il Paese attendeva, hanno assunto una forte iniziativa nella direzione di costruire istituzioni trasparenti.

In questa Legislatura sono state approvate leggi che da decenni venivano richieste da quella parte dell'Italia che crede che la legalità sia un valore e che solo su di essa si possa costruire competitività e ricchezza.

A me piace ricordare, e ne sono orgoglioso, che questo Parlamento ha voluto il nuovo 416-ter che punisce il voto di scambio politico mafioso, ha voluto il reato di autoriciclaggio; che questo Parlamento e questo Governo hanno voluto la modifica delle norme in materia di prescrizione del reato e che hanno costruito un'Autorità anticorruzione, fornendole strumenti veri e norme efficaci. Non possiamo però dire di aver esaurito il nostro compito. Il fenomeno della corruzione, infatti, in questi anni non ha subito pause d'arresto, benché altri la pensino diversamente. Né possiamo dimenticare che la corruzione non è solo un fatto criminale che deve essere represso perché così è statuito nel codice penale, ma anche, ed oggi soprattutto, per i riflessi che tale fenomeno, produce all'economia ed alle relazioni internazionali del Paese.

Il contesto in cui si fa impresa incide infatti in modo sostanziale sulla possibilità di aumentare la produttività, di allocare Pag. 91risorse verso comparti e imprese più competitive. È evidente che un sistema efficiente, in cui la legalità assuma un significato pregnante e reale, favorisce innovazione, imprenditorialità e rimuove rendite di posizione e restrizioni alla concorrenza.

Come ha avuto modo di ribadire in più circostanze anche il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco: «la criminalità organizzata, la corruzione e l'evasione fiscale non solo indeboliscono la coesione sociale, ma hanno anche effetti deleteri sull'allocazione delle risorse finanziarie e umane e sull'efficacia delle riforme in atto. Rendono impossibile la costituzione di un ambiente favorevole all'attività d'impresa, e quindi all'occupazione, e riducono le possibilità di crescita dell'economia.»

Un europeo su dodici afferma di essere stato oggetto o testimone di casi di corruzione nella vita quotidiana. Tre quarti dei cittadini europei sono propensi a considerare che la corruzione sia un fenomeno particolarmente diffuso e che essa e le raccomandazioni siano il mezzo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici e anche l'Italia non si sottrae a questa valutazione.

Non vi è dubbio che per affrontare tutto ciò non siano sufficienti solo norme repressive, ma ad esse devono accompagnarsi politiche di controllo e di prevenzione particolarmente incisive.

Dando seguito a tali ragionamenti servono politiche preventive forti, che includano norme etiche e di sensibilizzazione, meccanismi di controllo sia esterni che interni, una trasparenza vera, che sia propria delle istituzioni e che consenta di avere piena ed immediata conoscenza dei processi amministrativi e di affidamento degli appalti pubblici; meccanismi di controllo di sostanza, non di forma.

A proposito di ciò mi sento di affermare che, sebbene via sia ancora molta strada da percorrere, molti passi importanti nella giusta direzione sono stati fatti ed il provvedimento oggi all'esame dell'Aula costituisce un ulteriore e decisivo passo nella giusta direzione.

Infatti guardando a quello che abbiamo fatto, se è vero che legge n. 190 del 2012, rappresenta un provvedimento legislativo che contiene in sé principi e norme di contrasto e di indirizzo forti, è altrettanto vero che è con il decreto-legge n. 90 del 2014 che si è provveduto ad affinare gli strumenti di controllo e di prevenzione.

È con esso che il Governo ed il Parlamento hanno definito le funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione, oggi guidata da Raffaele Cantone. Era importante però che la politica e le istituzioni non si fermassero credendo di aver esaurito il proprio compito. Non ci siamo fermati. Noi eravamo e siamo ben consapevoli infatti che la criminalità, la mafia e la corruzione sono fenomeni che tra di loro interagiscono e si integrano.

Tra mafia e corruzione esiste un forte nesso di collegamento ed è noto che la mafia ritiene un suo interesse prioritario essere presente all'interno del sistema dei pubblici poteri; e noi sappiamo che quanto più i pubblici poteri sono vulnerabili, tanto più le mafie hanno gioco facile.

In questo contesto è evidente, quindi, che ascoltare e, quindi, intervenire tempestivamente rispetto a metodologie criminali sempre più sofisticate ed in continua fase di evoluzione, è assolutamente decisivo.

Il provvedimento oggi all'esame dell'Aula rafforza i poteri e gli strumenti dell'Autorità nazionale

anticorruzione e pur non potendo esaurire tutte le tematiche in discussione, costituisce certamente la naturale evoluzione legislativa degli sforzi posti in essere in questo periodo dal Parlamento e dal Governo. Il relatore, ha con chiarezza spiegato che il provvedimento «(...) è volto a contrastare la corruzione attraverso una serie di misure che vanno dall'adeguamento delle sanzioni penali, comprese quelle accessorie, alla riformulazione di alcuni reati, come quelli che puniscono il falso in bilancio, per delimitare l'eventuale area di non punibilità (...)».

L'inasprimento delle pene non può e non deve essere letto solo in un'ottica di prevenzione, ma anche ricondotto al profilo Pag. 92 retributivo della pena. Rispetto alla gravità del fatto corruttivo, per le ragioni di cui ho parlato in precedenza e per le conseguenze che tali fatti reato riverberano nei rapporti socio-economici, le pene attualmente previste appaiono troppo miti e non corrispondono assolutamente all'alto grado di disapprovazione sociale di tale fenomeno delittuoso.

Non possiamo non considerare l'effetto secondario, inoltre, che tale inasprimento produce con riferimento alla prescrizione di tali reati. Voglio ricordare, per esempio, che il reato di corruzione sovente viene scoperto dopo anni, magari casualmente nell'ambito di indagini svolte in altro procedimento penale e che, quindi, su tali fatti, troppo spesso, si abbatte come una scure l'istituto della prescrizione. Non era e non è tollerabile che fatti gravissimi possano cadere in prescrizione senza nemmeno porsi il problema che tutto ciò ferisce a morte il comune sentire del cittadino onesto, che, invece, si aspetta un giudizio ed una sentenza su tali fatti. Non è il caso di approfondire oltre il tema, anche perché a noi è noto che è all'esame dell'altro ramo del Parlamento il testo già approvato dalla Camera in tema di prescrizione.

Meritano una particolare attenzione, invece, le previsioni contenute negli articoli 2 e 6. Da un lato, l'articolo 2 definisce gli obblighi cui deve sottostare il condannato per poter accedere all'istituto della sospensione condizionale della pena: infatti, per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione la sospensione condizionale della pena sarà subordinata anche alla condizione specifica della riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa. Dall'altro lato, l'articolo 6, che modifica la disciplina del patteggiamento, prevedendo che per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, l'accesso a questo rito speciale e premiale sia subordinato alla restituzione del prezzo o del profitto conseguito. Come giustamente ha sottolineato chi mi ha preceduto, tutto ciò ha una valenza sia simbolica che concreta e, nello stesso tempo, ha una forte efficacia preventiva, in quanto tali norme possono servire a dissuadere colui che intende commettere atti corruttivi.

La seconda parte del provvedimento riguarda il falso in bilancio, un reato che noi sappiamo essere in un rapporto di stretta propedeuticità con il reato di corruzione: falsificare i bilanci, al fine di creare bilanci in nero. La riforma del 2002 aveva sostanzialmente determinato la depenalizzazione del reato, nonostante il fatto che non si fosse assistito ad una diminuzione del fenomeno prima di allora punito. Il testo trasmesso dal Senato è il risultato dell'approvazione di un emendamento del Governo e supera questa situazione di sostanziale depenalizzazione. Si tratta di una materia estremamente delicata in quanto si contrappongono estremismi e pericoli. Da un lato, vi è l'estremismo nel quale è caduta la riforma del 2002 e, cioè, quella che ha di fatto depenalizzato il reato e, dall'altro, vi è il pericolo per le imprese e la stessa economia di punire penalmente anche violazioni delle regole di bilancio del tutto formali e sostanzialmente irrilevanti. Mi pare di essere nel giusto se affermo che il testo in esame non cade in nessuno dei due estremismi, trovando un punto di equilibrio tra tutte le esigenze che stanno alla base del reato di falso in bilancio.

Queste mie considerazioni trovano forza nelle audizioni svolte innanzi alla Commissione giustizia, in quanto raccolgono testimonianze autorevoli ed indipendenti circa la bontà del provvedimento di cui oggi discutiamo. Valutazioni, a cui mi richiamo, considerazioni che non rispondono ad un bisogno di apparire o di favorire l'una o l'altra parte politica in campo.

Siccome abbiamo ascoltato, in Commissione ed anche in Aula, le incomprensibili contrarietà manifestate dalle opposizioni e, in particolare, dal Movimento 5 Stelle e da Forza Italia, credo che sia opportuno ricordare all'Aula le parole chiare e definitive che alcuni auditi – persone del Pag. 93 calibro di Raffaele Cantone, presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, e di Francesco

Greco, coordinatore del dipartimento di diritto penale presso la procura della Repubblica di Milano – hanno, appunto, detto.

Diceva Cantone che i poteri amministrativi dell'Autorità nazionale anticorruzione, che sono contenuti negli articoli 7 e 8, hanno un giudizio assolutamente positivo.

Riteniamo – diceva Cantone – particolarmente utile e opportuna la modifica dell'articolo 129, comma 3, che sostanzialmente consente all'Autorità nazionale anticorruzione di avere notizia dell'esistenza di procedimenti penali, quantomeno dopo la fase dell'avvio dell'esercizio della stessa azione penale. Si trattava di una carenza normativa – diceva Cantone – e, quindi, la valutazione è particolarmente positiva. Noi valutiamo molto positivamente anche le modifiche che sono state introdotte all'articolo 8, perché ampliano il livello di conoscenza dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Se mi è consentito – diceva ancora Cantone – di esprimere un giudizio generale sull'impianto, io credo che sia positiva la scelta di reintrodurre una norma che finalmente penalizza in modo concreto e serio l'ipotesi del falso in bilancio. Ritengo che la scelta di individuare una diversa tipologia a seconda anche di società che hanno un diverso meccanismo di pubblicità e di impatto sia una scelta concreta.

Ancora Francesco Greco ci diceva che formula un giudizio complessivamente positivo su questa proposta di legge e che non crede che sia particolarmente necessario ulteriormente intervenire con delle modifiche. La normativa sul falso in bilancio è necessaria, e questo mi pare evidente, non solo per combattere la corruzione, ma – diceva appunto Francesco Greco – per avere delle società trasparenti e contendibili e per un discorso di trasparenza nell'economia, che è sempre stata un volano di sviluppo. Tutte le volte che le società si sono ripulite e hanno sbiancato le perdite o i fondi neri, sono andate economicamente meglio e sono state sul mercato molto meglio di quanto non ci stessero in precedenza. Pertanto, il falso in bilancio è necessario reintrodurlo per questo motivo, *in primis*. È una di quelle norme che servono a contrastare il declino di questo Paese.

Presidente, onorevoli colleghi, mi avvio alle conclusioni sicuro di aver sostenuto una proposta di legge forte, equa ed efficace. Questo provvedimento di legge rappresenta il segno di come alle parole noi facciamo seguire i fatti, di come si risponda con fermezza a gravi fenomeni delittuosi che minano anche la credibilità internazionale del nostro Paese, e soprattutto di come con la prevenzione e la trasparenza si possa restituire la speranza di vivere in un Paese che faccia della legalità la regola e non l'eccezione (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

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

(Repliche dei relatori e del Governo – A.C. [3008](#))

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore di minoranza, deputato Andrea Colletti, che non vedo in Aula.

Ha facoltà di replicare la relatrice di minoranza, deputata Jole Santelli, che non vedo in Aula.

Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, deputato David Ermini, che non mi pare di vedere in Aula.

Prendo atto, infine, che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Venerdì 15 maggio 2015, alle 10:

Seguito della discussione del disegno di legge:

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (C. [2994-A](#)).

e delle abbinare proposte di legge: CAPARINI ed altri; ANTIMO CESARO ed altri; CEMBRO ed altri; VEZZALI ed altri; CARFAGNA; COCCIA ed altri; ASCANI ed altri; CENTEMERO; PAGLIA ed altri; IORI ed altri; DI BENEDETTO ed altri; CHIMIENTI ed altri (C. [416-1595-1835-2043-2045-2067-2291-2524-2630-2860-2875-2975](#)).

— *Relatori:* Coscia, per la maggioranza; Pannarale, Borghesi e Chimienti, di minoranza.

La seduta termina alle 18.

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO DAVID ERMINI IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DELLA PROPOSTA DI LEGGE N. 3008 ED ABBINATE.

DAVID ERMINI, *Relatore per la maggioranza*. L'Assemblea della Camera avvia oggi l'esame del cosiddetto «testo anticorruzione» approvato dal Senato dopo un Pag. 107lungo ed approfondito esame e confermato dalla Commissione giustizia dopo aver svolto una istruttoria che possiamo definire sicuramente qualitativamente significativa grazie alle audizioni svolte. A questo proposito sono stati sentiti il dottor Raffaele Cantone, Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, il dottor Francesco Greco, coordinatore del dipartimento di diritto penale dell'economia, affari civili societari e reati fallimentari presso la Procura della Repubblica di Milano, il professor Tullio Padovani, ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa, i rappresentanti dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti, di Transparency International Italia e di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie.

Il provvedimento è volto contrastare la corruzione attraverso una serie di misure che vanno dall'adeguamento delle sanzioni penali, comprese quelle accessorie, alla riformulazione di alcuni reati, come quelli che puniscono il falso in bilancio, per delimitare la eventuale area di non punibilità.

Il testo, composto di 12 articoli si suddivide sostanzialmente in due parti: la prima riguarda i reati contro la pubblica amministrazione e disposizioni sempre relative a tali reati, la seconda parte invece ha per oggetto i delitti di false comunicazioni sociali.

L'attenzione sul fenomeno corruttivo in Italia non si limita all'opinione pubblica ma coinvolge anche gli organismi internazionali europei. Questo provvedimento mira a dare una risposta anche a tali organismi.

Il 3 febbraio 2014 la Commissione europea ha pubblicato la prima relazione dell'Unione europea sulla lotta alla corruzione. La relazione illustra lo stato della corruzione nei vari Stati membri, indicando le misure anticorruzione esistenti, valutandone l'efficacia, e suggerendo gli spunti per un miglioramento dell'attività di contrasto a tale fenomeno.

Secondo la Commissione, la corruzione interessa tutti gli Stati membri e costa all'economia europea circa 120 miliardi di euro all'anno. La relazione espone anche i risultati di due sondaggi Eurobarometro sulla percezione della corruzione tra i cittadini e le imprese europee. Da tali rilevazioni tra l'altro risulta che la percezione della diffusione della corruzione in Italia registra il dato del 97 per cento, che è il più alto nell'Unione europea dopo quello della Grecia.

Nel capitolo dedicato al nostro Paese, la Commissione ripete il dato indicato dalla Corte dei conti secondo il quale costi diretti totali della corruzione ammonterebbero a 60 miliardi di euro l'anno (pari a circa il 4 per cento del PIL). Secondo la Relazione, il 92 per cento delle imprese italiane partecipanti al sondaggio Eurobarometro 2013 sulla corruzione nel mondo imprenditoriale ritiene che favoritismi e corruzione impediscano la concorrenza commerciale in Italia (contro una media UE del 73 per cento), il 90 per cento pensa che la corruzione e le raccomandazioni siano spesso il modo più facile per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 69 per cento), mentre per il 64 per cento le conoscenze politiche sono l'unico modo per riuscire negli affari (contro una media UE del 47 per cento). Secondo il Global Competitiveness Report 2013-2014, la distrazione di fondi pubblici dovuta alla corruzione, il favoritismo dei pubblici ufficiali e la progressiva perdita di credibilità etica della classe politica agli occhi dei cittadini sono le note più dolenti della governance in Italia. La Commissione europea rileva tuttavia che l'adozione nel 2012 di una legge anti-corruzione rappresenta un significativo passo avanti nella lotta contro la corruzione in Italia, in particolare sul lato delle politiche di prevenzione.

La Commissione suggerisce le seguenti misure per la riduzione del fenomeno: il rafforzamento del regime di integrità delle cariche elettive e di governo nazionali, regionali e locali, attraverso codici etici, strumenti di rendicontazione, sanzioni dissuasive in caso di violazione; il potenziamento del quadro giuridico e istituzionale sul finanziamento dei partiti; l'eliminazione delle

lacune circa il regime di prescrizione; Pag. 108 il rafforzamento dei poteri e della capacità dell'autorità nazionale anticorruzione CIVIT; un quadro uniforme per i controlli interni con l'affidamento della revisione contabile della spesa pubblica a controllori esterni indipendenti a livello regionale e locale, soprattutto in materia di appalti pubblici; un sistema uniforme, indipendente e sistematico di verifica del conflitto di interessi e delle dichiarazioni patrimoniali dei pubblici ufficiali, con relative sanzioni deterrenti; una maggiore trasparenza nel settore degli appalti pubblici, ad esempio ponendo l'obbligo per tutte le strutture amministrative di pubblicare online i conti e i bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i contratti pubblici di opere, forniture e servizi, in linea con la normativa anticorruzione. In tale ambito la Commissione suggerisce anche di conferire alla Corte dei conti il potere di effettuare controlli senza preavviso, nonché di garantire il pieno recepimento ed attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.

Come si diceva, il provvedimento in esame si può considerare una risposta, naturalmente non l'unica, alle richieste che provengono dall'Europa affinché il fenomeno corruttivo in Italia possa sensibilmente diminuire.

In merito ai delitti contro la pubblica amministrazione, all'articolo 1 si è proceduto ad un innalzamento delle pene in maniera coordinata andando ad incidere sui delitti di corruzione per l'esercizio delle funzioni, di corruzione per atto contrario ai doveri dell'ufficio, di corruzione in atti giudiziari, di induzione indebita a dare o promettere utilità e di peculato.

L'esigenza di un inasprimento sanzionatorio è nata dal reato di corruzione per il quale si è ritenuto di innalzare sia il minimo che il massimo, portandoli da 4 a 8 anni, come previsto dalla normativa vigente, a da 6 a 10 anni. Una volta innalzata tale pena si è reso necessario, per ragioni di coordinamento, un intervento anche su altri reati contro la pubblica amministrazione. Come è stato già sottolineato nel corso dei lavori preparatori del Senato, l'inasprimento della pena del reato di corruzione non deve essere letto unicamente in una ottica di prevenzione, essendo ben chiaro che la prevenzione non si ottiene unicamente attraverso pene più severe, ma anche e soprattutto rendendo più trasparente l'azione della pubblica amministrazione o con strumenti premiali, come ad esempio apposite circostanze attenuanti. Come vedremo, queste misure sono presenti nel testo in esame. Ritornando all'aumento di pena per il reato di corruzione, l'esigenza di procedere in tal senso deve essere ricondotta al profilo retributivo della pena: rispetto alla gravità del fatto corruttivo la pena attualmente prevista appare troppo esigua. La pena di quattro anni prevista come pena minima non corrisponde assolutamente all'alto grado di disapprovazione sociale del fenomeno corruttivo. La stessa considerazione vale per la pena massima di 8 anni. L'innalzamento della pena massima ha poi un effetto indiretto che non possiamo considerare secondario: l'innalzamento dei termini di prescrizione. Non è questa l'occasione per soffermarci sui tempi di prescrizione del reato, considerato che il tema, anche con particolare riferimento ai reati di corruzione, è oggetto di una proposta di legge approvata dalla Camera che ora si trova all'esame del Senato, tuttavia non posso non segnalare che i termini vigenti troppo spesso portano alla prescrizione dei reati di corruzione, i cui processi sovente iniziano a pochi anni dalla scadenza della prescrizione, in quanto vi è una concreta difficoltà a far emergere il fatto corruttivo che è celato dal patto tra corrotto e corruttore.

Una volta individuate in 6 e 10 anni la pena minima e massima del reato di corruzione propria, sono state declinate le pene previste per gli altri reati sopra citati. A titolo di esempio, la corruzione in atti giudiziari viene punita, nella ipotesi base, con la pena da 6 a 12 anni anziché da 4 a 10, mentre la pena minima di ipotesi aggravate è stata portata da 6 ad 8.

Come si è accennato, sono state inasprite anche le pene accessorie connesse ai Pag. 109 reati contro la pubblica amministrazione. In questo caso il profilo preventivo ha sicuramente una maggiore valenza. In particolare, è stato portato da 3 a 5 anni il termine massimo di durata del periodo in cui vi è l'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione. È stato invece portato da 3 a 2 anni il periodo della condanna di reclusione per reati contro la pubblica amministrazione che determina l'estinzione del rapporto di lavoro od impiego.

Nel testo vi sono altre misure preventive, come ad esempio l'articolo 7 che prevede a carico del

pubblico ministero che esercita l'azione penale per delitti contra la pubblica amministrazione l'obbligo di informare il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Anche l'articolo 8, che attiene ai compiti dell'Autorità nazionale anticorruzione, ha una natura prevalentemente preventiva. In particolare, intervenendo sulla cosiddetta legge Severino si attribuisce all'Autorità nazionale anticorruzione anche l'esercizio della vigilanza e del controllo sui contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici (ad esempio contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza; appalti aggiudicati in base a norme internazionali, particolari contratti di servizi) di cui agli articoli 17 e seguenti del Codice degli appalti (D.Lgs. 163 del 2006). Si prevedono altresì specifici obblighi informativi verso l'Autorità nazionale anticorruzione, prevedendo che, in riferimento ai procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, le stazioni appaltanti debbano trasmettere all'Autorità nazionale anticorruzione una serie di informazioni relative all'appalto (la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate).

Nell'ottica dell'articolo 7, si prevede che nelle controversie relative a procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica, il giudice amministrativo trasmette all'Autorità nazionale anticorruzione ogni informazione o notizia rilevante emersa nel corso del giudizio che, anche in esito a una sommaria valutazione, ponga in evidenza condotte o atti contrastanti con le regole della trasparenza.

Sul tali disposizioni si è soffermato il Presidente dell'ANAC, dott. Cantone, in sede di audizione esprimendo un giudizio assolutamente positivo. Quanto alla modifica dell'articolo 129, comma 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, prevista dall'articolo 7 del disegno di legge, che sostanzialmente consente all'Autorità nazionale anticorruzione di avere notizia dell'esistenza di procedimenti penali, il dottor Cantone ne ha sottolineato l'utilità per la possibilità di esercitare sia le funzioni di vigilanza con riferimento agli appalti previsti dal codice degli appalti di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, sia le funzioni riferite ai possibili commissariamenti previsti dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90 del 2014, sia le funzioni di controllo previste dalla legge n. 190 del 2012, sul rispetto dei piani anticorruzione. Con riferimento alle modifiche che sono state introdotte dall'articolo 8 del disegno di legge la valutazione è stata positiva in quanto esse ampliano il livello di conoscenza dell'Autorità nazionale anticorruzione. Il dottor Cantone ha dichiarato particolare interesse per l'introduzione della lettera *f-bis*) del comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2012, che di fatto estende la possibilità che l'Autorità nazionale anticorruzione possa svolgere attività di vigilanza in particolare sui contratti segreti, scelta molto opportuna e anche molto coraggiosa e valuta molto positivamente la norma contenuta nel comma 3 del medesimo articolo, la quale prevede che anche le controversie dinanzi al giudice amministrativo possano essere rese note all'ANAC. Pag. 110

Inoltre, il dottor Cantone, con riferimento all'assetto generale dell'impianto normativo del provvedimento, ha considerato positivamente la scelta di reintrodurre una norma che penalizzi in modo concreto e serio l'ipotesi del falso in bilancio, considerando una scelta concreta quella di individuare una diversa tipologia della sanzione in relazione alle società che hanno un diverso meccanismo di pubblicità e di impatto sul mercato. Riguardo all'introduzione, nella fattispecie della concussione, del soggetto incaricato di pubblico servizio, il dottor Cantone ha osservato che si tratta di una scelta opportuna, resa necessaria dai problemi che erano emersi a seguito dello spaccettamento previsto dalla legge Severino.

Una disposizione di natura preventiva, contenuta nell'articolo 1, la cui efficacia appare di tutta evidenza, è la modifica dell'articolo 323-*bis* del codice penale avente ad oggetto le circostanze attenuanti. In particolare, si prevede per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione una diminuzione della pena da un terzo a due terzi per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per

l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite. La formulazione utilizzata riprende, pur con alcune variazioni, quella di altre attenuanti per collaborazione previste dalle disposizioni vigenti.

Specialmente nei reati caratterizzati dal patto corruttivo questa scriminante potrà essere molto utile quale stimolo per la rottura di tale patto.

Il fenomeno corruttivo viene affrontato dal provvedimento anche sotto il profilo economico, costituendo un grave danno economico per il Paese. In questo ambito deve essere inserito l'articolo 2, diretto a modificare l'articolo 165 del codice penale, relativo agli obblighi cui deve sottostare il condannato per potere accedere all'istituto della sospensione condizionale della pena. In particolare, viene subordinata la concessione della sospensione condizionale della pena al condannato per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione anche alla condizione specifica della riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa (in caso di corruzione in atti giudiziari, nei confronti del Ministero della giustizia).

Tale riparazione – che è sempre ordinata al condannato per un delitto contro la pubblica amministrazione in base all'articolo 322-*quater* c.p. (introdotto dall'articolo 4 della proposta di legge) – consiste in una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito. L'articolo 4, in particolare, disciplina la riparazione pecuniaria nei confronti dell'amministrazione lesa stabilendo, in caso di condanna per delitto contro la pubblica amministrazione, che al pubblico ufficiale, o all'incaricato di un pubblico servizio, colpevole debba essere ordinato anche il pagamento di una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito. La riparazione pecuniaria è in favore dell'amministrazione di appartenenza e, nel caso della corruzione in atti giudiziari, in favore dell'amministrazione della giustizia.

Si tratta di disposizioni che hanno una valenza sia simbolica che concreta, considerato che la corruzione ha gravi effetti anche sull'economia del paese.

In questa ottica si muove anche l'articolo 6 che modifica la disciplina del patteggiamento, prevedendo che quando si procede per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, l'accesso a questo rito speciale sia subordinato alla restituzione del prezzo o del profitto conseguito.

Queste ultime disposizioni di profilo economico hanno sicuramente una forte efficacia preventiva, in quanto possono servire a dissuadere colui che intende commettere atti corruttivi.

L'articolo 3 estende l'ambito della qualifica soggettiva del reato di concussione all'incaricato di pubblico servizio: al pubblico ufficiale viene infatti aggiunto anche l'incaricato di un pubblico servizio.

Originariamente, infatti, il codice penale Rocco non prevedeva tra i possibili Pag. 11 autori del reato l'incaricato di un pubblico servizio, ma solo il pubblico ufficiale. Con la legge n. 86 del 1990 è stato aggiunto il riferimento anche all'incaricato di un pubblico servizio, poi da ultimo espunto dal codice dalla recente legge Severino, che ha anche escluso da questo reato la fattispecie per induzione (collocata all'articolo 319-*quater* e imputabile tanto al pubblico ufficiale quanto all'incaricato di un pubblico servizio).

La Corte di cassazione (SSUU, sentenza n. 12228 del 24/10/2013) ha chiarito che l'abuso costrittivo dell'incaricato di pubblico servizio, prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012 sanzionato dall'articolo 317 c.p., è attualmente un illecito estraneo allo statuto dei reati contro la pubblica amministrazione ed è punibile, a seconda dei casi concreti, in base alle disposizioni incriminatrici dell'estorsione, della violenza privata o della violenza sessuale, fattispecie tutte che si pongono in rapporto di continuità normativa con la precedente norma di cui all'articolo 317 cod. pen., con la conseguenza che, in relazione ai fatti pregressi, sarà compito del giudice verificare in concreto quale norma contiene la disposizione più favorevole da applicare.

La reintroduzione dell'incaricato di un pubblico servizio tra i possibili autori del delitto di concussione è così motivata dalla relazione illustrativa dell'originario disegno di legge S. 19 (Grasso e altri): «perché non ha senso punire soltanto il primo [pubblico ufficiale], quando lo stesso comportamento può essere posto in essere da un concessionario di un servizio pubblico (RAI, ENI,

personale sanitario, eccetera) con effetti parimenti devastanti sull'etica dei rapporti».

Prima di passare al cosiddetto falso in bilancio, occorre soffermarsi sull'articolo 5 che incrementa la pena di un delitto estraneo ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma che spesso è connesso con questi: il delitto di associazione di stampo mafioso.

In particolare la disposizione, alla lettera *a*), interviene sul primo comma dell'articolo 416-*bis* c.p. elevando la pena per la partecipazione all'associazione, che passa nel minimo da 7 a 10 anni e nel massimo da 12 a 15 anni.

La lettera *b*) della disposizione interviene sul secondo comma dell'articolo 416-*bis*, aumentando la pena detentiva da comminarsi a coloro che promuovono o dirigono o organizzano l'associazione. Tali condotte, attualmente sanzionate con la reclusione «da 9 a 14 anni» vengono punite con una pena detentiva «da 12 a 18 anni» La lettera *c*), infine, modifica il quarto comma dell'articolo 416-*bis*, innalzando le pene ivi previste per la fattispecie incriminatrice di associazione armata: per colui che vi partecipa, la pena – attualmente prevista da 9 a 15 anni di reclusione – è portata a 12 anni nel minimo e a 20 anni nel massimo; per colui che la promuove, dirige, organizza, la pena – attualmente prevista da 12 a 24 anni – è portata a 15 anni nel minimo e a 26 anni nel massimo.

Come si è detto, la seconda parte del provvedimento attiene alla materia del falso in bilancio. La connessione con la prima parte del provvedimento è nel rapporto di propedeuticità tra la falsificazione dei bilanci al fine di creare bilanci in nero ed il fenomeno corruttivo.

La riforma del 2002 aveva sostanzialmente determinato la depenalizzazione del reato che vedeva, per così come formulato, una scarsa applicazione, nonostante che il fenomeno dei bilanci in nero non fosse diminuito.

Il testo trasmesso dal Senato, che è il risultato dell'approvazione di un emendamento del Governo, supera questa situazione di sostanziale depenalizzazione facendo cadere le soglie di non punibilità, prevedendo sempre, salvo un caso particolare, la perseguibilità d'ufficio, profilando un doppio binario di sanzioni legato al volume d'affari della società e parificando le società quotate ad altre società che pur non essendo quotate hanno medesima rilevanza economica.

La materia è estremamente delicata in quanto il rischio di estremismi è alto: da un lato vi è l'estremismo nel quale è caduta la riforma del 2002 che ha di fatto Pag. 112 depenalizzato il reato, dall'altro vi è l'estremismo opposto altamente pericoloso per le imprese e la stessa economia che consiste nel punire penalmente anche le violazioni del tutto formali e sostanzialmente irrilevanti delle regole di bilancio. Il testo trasmesso dal Senato non cade in nessuno dei due estremismi trovando un punto di equilibrio tra tutte le esigenze che stanno alla base del reato di falso in bilancio.

Preliminarmente ci si soffermerà sulla struttura data dal Senato al reato di falso in bilancio, per poi procedere ad una illustrazione più dettagliata della normativa.

La scelta di fondo fatta nel testo, come risulta dai lavori preparatori del Senato, è quella di considerare che i delitti di falso hanno una struttura unitaria e che il falso in bilancio non è altro che una ipotesi particolare di manifestazione dei reati di falso.

Si tratta di un reato proprio, estendibile a soggetti diversi da quelli previsti come soggetti attivi attraverso il meccanismo del concorso di persone, caratterizzato dal dolo specifico («al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto») e dal fatto che le informazioni e le comunicazioni sociali oggetto del reato sono solo quelle tipicamente previste dalla legge, nel rispetto del principio costituzionale di determinatezza. Oggetto di esposizione falsa o di omessa esposizione sono solo i «fatti materiali rilevanti», affinché sia rispettato anche un altro principio costituzionale: l'offensività del reato. I fatti inoffensivi sono irrilevanti.

Sempre in relazione al principio di offensività occorre tenere conto che il Senato si è fatto carico della concomitante riforma della tenuità del fatto. da un lato si è prevista, salvo per le società quotate e parificate, una circostanza attenuante e, dall'altro, si è fatta una specificazione, anche in questo caso con l'esclusione delle le società quotate e parificate, sui criteri che il giudice deve valutare per applicare l'istituto della non punibilità per particolare tenuità, di cui all'articolo 131-*bis* del codice penale, stabilendo che il criterio prevalente da valutare debba essere quello dell'entità del

danno cagionato a società soci o creditori.

La struttura è, quindi, la seguente: l'ipotesi generale prevista dall'articolo 2621; la circostanza attenuante della lieve entità prevista dal primo comma dell'articolo 2621-*bis*; la previsione, nel successivo comma, di una presunzione *ex lege* di lieve entità per tutti quei fatti relativi alle società di cui al comma 2 dell'articolo 1 del regio decreto n. 267 del 1942, (la legge fallimentare), qualora quelle società ricadano entro determinati limiti quantitativi legati all'attivo patrimoniale di ammontare complessivo annuo, ai ricavi lordi ed all'ammontare di debiti (in questi casi il reato è perseguibile a querela); una speciale ipotesi di particolare tenuità del fatto prevista dall'articolo 2621-*ter* che privilegia il dato relativo all'entità del danno rispetto agli altri parametri individuati dall'articolo 131-*bis* del codice penale. che già caratterizzano per l'appunto quella speciale tenuità di cui all'articolo 131-*bis* del nostro codice penale.

Questa struttura complessa non è stata riprodotta per le società quotate e parificate, che sono oggetto dell'articolo 2622. In questo ambito vi rientrano quelle società che operano all'interno di mercati regolamentati, ovvero che si trovano in una delle quattro situazioni ritenute equivalenti dal secondo comma dell'articolo 2622. Si tratta di falsità che determinano un danno maggiore rispetto a quello relativo alle società che rientrano nell'ambito dell'articolo 2621, per cui si prevede una sanzione più grave (da tre a otto anni, anziché da uno a cinque anni) e l'inapplicabilità delle ipotesi previste dagli articoli 2621-*bis* e 2622-*ter* sui fatti di lieve entità e di particolare tenuità.

A questo punto vorrei richiamare l'audizione del dottor Francesco Greco, coordinatore del dipartimento di diritto penale dell'economia, affari civili societari e reati fallimentari presso la Procura della Repubblica di Milano, che è comunemente riconosciuto come uno dei massimi esperti della materia, in quanto in tale audizione sono stati fatti dei chiarimenti che sono Pag. 113 molto utili per sgombrare il campo da dubbi interpretativi che secondo alcuni potrebbero determinare una restrizione significativa del campo applicativo del reato con particolare riferimento alle cosiddette valutazioni false.

In primo luogo, il dottor Greco ha formulato un giudizio complessivamente positivo sul disegno di legge, ritenendo che non sia necessario intervenire con delle modifiche su di esso in quanto gli aspetti che possono sembrare più critici possono essere agevolmente superati attraverso l'attività dell'interprete. In merito al delitto di falso in bilancio, il dottor Greco ha concentrato l'attenzione sull'unico punto che potrebbe essere considerato veramente critico, rappresentato dalla formula «fatti materiali rilevanti» introdotta con il disegno di legge. Tra l'altro, la questione ha una certa delicatezza perché il nuovo testo subentra a quello attualmente vigente, nel quale viene fatto riferimento a «fatti materiali, ancorché oggetto di valutazione». Il dottor Greco ha ricordato come nell'articolo 2621 del codice del 1942, relativo al falso in bilancio applicato fino al 2002, si parlasse di «fatti non rispondenti al vero» e che pertanto il concetto di fatto non è nuovo al sistema. A questo proposito è stato ricordato che il termine materiale è stato mutuato dall'inglese (*material fact*). In inglese *material* significa rilevante. La nozione di «fatto materiale rilevante» non si contrappone a quella di «fatto immateriale». D'altro canto, la semplice lettura delle disposizioni del codice civile, dagli articoli 2423 e seguenti, che fissano i parametri fondamentali per la redazione del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico, chiarisce che tutte le voci e poste importano la traduzione, in grandezze convenzionali, di elementi necessariamente fattuali.

Sulle altre disposizioni in materia di falso in bilancio il dottor Greco ha affermato di essere sostanzialmente d'accordo sulla struttura della norma e anche sulla gradualità delle pene, con l'indicazione che il fatto che l'articolo 2621 abbia una pena fino a cinque anni, in modo da escludere le intercettazioni telefoniche, lo vede sostanzialmente indifferente, in quanto le indagini su fatti di falso in bilancio non richiedono, sulla base della sua esperienza, l'utilizzo di questo strumento di prova.

Si passa ora alla descrizione della normativa approvata dal Senato.

L'articolo 9 riformula l'articolo 2621 del codice civile – la cui rubrica rimane inalterata – sul falso in bilancio in società non quotate. Prevede che le false comunicazioni sociali, attualmente sanzionate come contravvenzione, tornino ad essere un delitto, punito con la pena della reclusione

da 1 a 5 anni. Nulla cambia in relazione ai soggetti in capo ai quali la responsabilità è ascritta (amministratori, direttori generali, dirigenti addetti alla predisposizione delle scritture contabili, sindaci e liquidatori). Nel nuovo articolo 2621 c.c., la condotta illecita consiste nell'espone consapevolmente fatti materiali rilevanti non rispondenti al vero od omettere consapevolmente fatti materiali rilevanti la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, in modo concretamente idoneo a indurre altri in errore; per il reato è confermata la procedibilità d'ufficio.

Oltre al passaggio da contravvenzione a delitto, i principali elementi di novità del nuovo reato falso in bilancio di cui articolo 2621 del codice civile sono i seguenti: scompaiono le soglie di non punibilità (previste dal terzo e quarto comma dell'articolo 2621); è modificato il riferimento al dolo (in particolare, permane il fine del conseguimento per sé o per altri di un ingiusto profitto, ma viene meno «l'intenzione di ingannare i soci o il pubblico» mentre è esplicitamente introdotto nel testo il riferimento alla consapevolezza delle falsità esposte); è eliminato il riferimento all'omissione di «informazioni» sostituito da quello all'omissione di «fatti materiali rilevanti» (la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene); è introdotto l'elemento oggettivo ulteriore Pag. 114 della «concreta» idoneità dell'azione o omissione ad indurre altri in errore.

L'articolo 10 introduce nel codice civile due nuove disposizioni dopo l'articolo 2621: gli articoli 2621-*bis* (Fatti di lieve entità) e 2621-*ter* (Non punibilità per particolare tenuità).

L'articolo 2621-*bis* c.c. disciplina l'ipotesi che il falso in bilancio di cui all'articolo 2621 sia costituito da fatti «di lieve entità», salvo che costituiscano più grave reato.

Tale fattispecie, punita con la reclusione da sei mesi a tre anni (fatta salva la non punibilità per particolare tenuità del fatto, v. *ultra*, nuovo articolo 2621-*ter* c.c.) viene qualificata dal giudice tenendo conto della natura e delle dimensioni della società e delle modalità o degli effetti della condotta.

Il nuovo articolo 2621-*ter* del codice civile prevede che, ai fini della non punibilità prevista dall'articolo 131-*bis* del codice penale per particolare tenuità dell'illecito (disposizione introdotta dal recente d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28), il giudice valuta, in modo prevalente, l'entità dell'eventuale danno cagionato alla società, ai soci o ai creditori dal falso in bilancio di cui agli artt. 2621 e 2621-*bis*.

L'articolo 11 del disegno di legge modifica l'articolo 2622 del codice civile, attualmente relativo alla «fattispecie di false comunicazioni sociali in danno della società, dei soci o dei creditori».

Tale fattispecie viene sostituita dal delitto di «false comunicazioni sociali delle società quotate» – individuate dal nuovo articolo 2622, primo comma, come le società eminenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese della UE – sanzionato con la pena della reclusione da tre a otto anni.

Attualmente quindi, l'articolo 2622 sanziona il falso in bilancio nelle società quotate con la reclusione da uno a quattro anni. L'aumento di pena, nel massimo, da quattro ad otto anni previsto dalla nuova fattispecie rende possibile nelle relative indagini l'uso delle intercettazioni.

Anche in questo caso, i soggetti attivi del reato sono gli stessi di cui all'attuale articolo 2622 ovvero amministratori, direttori generali, dirigenti addetti alla predisposizione delle scritture contabili, sindaci e liquidatori, con la differenza che qui si tratta di ruoli ricoperti in società quotate.

La condotta illecita per il falso in bilancio nelle società quotate consiste nell'espone consapevolmente fatti materiali non rispondenti al vero ovvero omettere fatti materiali rilevanti la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene in modo concretamente idoneo a indurre altri in errore sulla situazione economica della società.

I principali elementi di novità del nuovo falso in bilancio delle società quotate di cui articolo 2622, primo comma, del codice civile – che parzialmente coincidono con quelli di cui all'articolo 2621 – sono i seguenti: la fattispecie è configurata come reato di pericolo anziché (come ora) di danno; scompare, infatti, ogni riferimento al danno patrimoniale causato alla società; le pene sono

aumentate (reclusione da tre a otto anni, anziché da uno a quattro anni); scompaiono, come nel falso in bilancio delle società non quotate, le soglie di non punibilità (previste dai commi 4 ss. del vigente articolo 2622); è modificato il riferimento al dolo (permane il fine del conseguimento per sé o per altri di un ingiusto profitto, ma viene meno «l'intenzione di ingannare i soci o il pubblico» mentre è esplicitamente introdotto nel testo il riferimento alla consapevolezza delle falsità esposte); è eliminato il riferimento all'omissione di «informazioni», sostituito da quello all'omissione di «fatti materiali rilevanti» (la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene); è introdotto come nell'articolo 2621 l'elemento oggettivo ulteriore Pag. 115 della «concreta» idoneità dell'azione o omissione ad indurre altri in errore.

Il comma 2 del nuovo articolo 2622 c.c. equipara alle società quotate in Italia o in altri mercati regolamentati dell'UE, ai fini dell'integrazione della fattispecie penale di false comunicazioni sociali delle società quotate, le seguenti tipologie societarie: le società emittenti strumenti finanziari per i quali è stata presentata una richiesta di ammissione alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese dell'Unione europea (ovvero quelle società che, pur non essendo ancora quotate, hanno avviato le procedure necessarie); le società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un sistema multilaterale di negoziazione italiano; le società che controllano società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese dell'Unione europea; le società che fanno appello al pubblico risparmio (cd. Società aperte, che possono essere anche non quotate ma le cui azioni sono diffuse in modo rilevante tra il pubblico secondo i parametri sanciti dalla Consob) o che comunque lo gestiscono.

La disciplina sanzionatoria, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 2622 del codice civile, trova anche applicazione con riguardo alle falsità o omissioni riguardanti beni posseduti o amministrati dalla società per conto di terzi.

L'articolo 12 modifica l'articolo 25-ter del D. Lgs. 231 del 2001 (responsabilità amministrativa delle persone giuridiche), il quale reca una disciplina dei criteri di imputazione della responsabilità degli enti valevole per i reati societari.

In particolare, la lettera *a*) del comma 1 dell'articolo modifica l'alinea del comma 1 dell'articolo 25-ter citato, intervenendo sui criteri soggettivi di imputazione della responsabilità e che comporta l'applicazione di sanzioni pecuniarie (per quote). La norma, nella formulazione vigente, limita per i reati societari la cerchia dei possibili autori del fatto a soggetti che ricoprono specifici ruoli nella compagine organizzativa dell'ente (amministratori, direttori generali, liquidatori o persone sottoposte alla loro vigilanza). Tale limitazione viene ora superata dalla soppressione del riferimento ai citati ruoli di vertice. La lettera *b*) interviene sulla lettera *a*) del comma 1 del citato articolo 25-ter, da un lato, sostituendo il riferimento al reato contravvenzionale con quello al «delitto di false comunicazioni sociali» di cui all'articolo 2621 c.c. e, dall'altro, elevando il limite massimo edittale della relativa sanzione pecuniaria da trecento a quattrocento quote. La lettera *c*) introduce una ulteriore lettera *a-bis*), al comma 1 dell'articolo 25-ter in conseguenza dell'introduzione del nuovo articolo 2621-bis (falso in bilancio di lieve entità) nel codice civile. In relazione a tale fattispecie la norma prevede la sanzione pecuniaria da cento a duecento quote. La lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 12 della p.d.l. sostituisce la lettera *b*) dell'articolo 25-ter, prevedendo per tale delitto la sanzione pecuniaria da quattrocento a seicento quote (attualmente, la sanzione va da trecento a seicentosessanta quote). La lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 11 del disegno di legge abroga infine la lettera *c*) dell'articolo 25-ter citato che, a legislazione vigente, prevede per il delitto di false comunicazioni sociali in danno dei soci o dei creditori nelle società quotate (articolo 2622, terzo comma, c.c.), la sanzione pecuniaria da