

SENATO DELLA REPUBBLICA

Seguito della discussione dei disegni di legge:

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

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

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

17 ottobre 2012

Signora Presidente, grazie per avermi dato la parola.

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

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

Vorrei però in primo luogo dire grazie a quei senatori che già hanno avuto espressioni di apprezzamento per questo testo che rappresenta il risultato di un lungo e faticoso cammino iniziato, per quanto riguarda noi, a febbraio 2011, ma che era iniziato ben prima con l'originario disegno di legge che era stato presentato nel 2010, la cui idea veramente nuova ed importante era stata quella di coniugare e trattare in un unico provvedimento due aspetti fondamentali della corruzione: quello preventivo e quello repressivo. Un'idea straordinariamente innovativa e straordinariamente condivisibile perché combattere la corruzione vuol dire tagliarne le premesse ed intervenire prevenendo e, laddove la prevenzione non abbia funzionato, intervenire con la sanzione penale. Dunque è un disegno unitario, importante e nuovo nel coniugare questi due aspetti. Credo che di questa novità tutti dobbiamo dare testimonianza perché è il filo conduttore di una riforma che si colloca tra le riforme importanti di questo Parlamento.

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

In secondo luogo, una replica è assolutamente doverosa - non solo e non tanto per me, che sono soltanto uno dei rappresentanti del Governo, ma anche e soprattutto per un Governo che, a mio avviso, è fatto di persone oneste - su quel che è stato detto ieri in quest'Aula. È stato detto: «voi non volete un provvedimento contro la corruzione perché siete amici degli amici dei corrotti». Credo che questo noi non possiamo permetterlo. Non possiamo permetterlo perché non è vero. Non possiamo permetterlo perché esalta quelle forme di demolizione che spesso proliferano nel nostro Paese e che gli impediscono di compiere i passi avanti necessari a crescere, essere competitivi e credibili. Non possiamo permetterlo perché offende l'intero Parlamento che, rispetto a questo provvedimento, ha sempre portato avanti la linea del provvedimento.

In terzo luogo, ritengo doverosa un'ulteriore precisazione e rassicurazione a quanti assumono che i cosiddetti emendamentini introdotti nelle Commissioni giustizia e affari costituzionali

comporterebbero innanzitutto la conseguenza di far perdere l'incandidabilità dei condannati perché tutto questo comporterebbe la necessità di un passaggio alla Camera e tutto questo impedirebbe l'approvazione tempestiva del provvedimento in modo che il Governo, come si è impegnato a fare e come ricordava il ministro Patroni Griffi, possa intervenire sulla materia della incandidabilità. Ebbene, la buona volontà che il Senato ha dimostrato nel calendarizzare la trattazione di questo provvedimento con tempi di assoluta urgenza dimostra che questo non accadrà.

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

Ancora, sempre per rispondere a osservazioni che sono state fatte ieri, questo disegno di legge, eliminando dalla platea dei responsabili di concussione gli incaricati di pubblico servizio, comporterebbe la conseguenza di ritornare così al codice Rocco del 1930. Questo è un tema che è stato trattato da più senatori intervenuti: la scomparsa della figura del pubblico ufficiale dal reato di concussione. Mi fa piacere che sia stato ricordato un ritorno al codice Rocco, perché, vedete, esso rappresenta ancora oggi un faro di civiltà giuridica. È considerato in altri Paesi europei ed extraeuropei un codice tecnicamente perfetto, un codice che, una volta epurato da alcune normative che erano legate al periodo fascista, a tutt'oggi, non solo è in vigore ma viene applicato con dei risultati straordinariamente positivi. Ho allora molto rispetto del nostro codice. Il codice Rocco è adottato in tantissimi Paesi addirittura con delle norme che ancora oggi sono all'avanguardia: pensate all'obbligo giuridico di impedire l'evento come regolamentato nel codice Rocco e come invece richiede interventi terribilmente incisivi in altri ordinamenti europei. Di questo codice sono personalmente orgogliosa, perché è stato redatto, da chi, essendo un tecnico e vivendo in un periodo politico estremamente negativo nella sua significatività, ha saputo mantenere la barra del timone dritta e costruire un codice estremamente valido tecnicamente, tant'è che ancora oggi, a decenni di distanza, è in vigore.

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

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

È una colpa aver voluto distinguere più nettamente la concussione dalla corruzione? Peraltro - e lo dico solo in aggiunta - era esattamente quello che ci facevano rilevare, in termini di legislazioni europee, per la difficoltà che esisteva nel nostro ordinamento di distinguere la corruzione dalla concussione. La reintroduzione di questo unico soggetto consente anche di dare risposta a questo dubbio: oggi concussione e corruzione si possono distinguere più facilmente. Nessuno potrà più venirci a dire che abbiamo delle norme inadeguate. Anzi, permettetemi di dire ancora una volta che penso alla nostra legislazione con orgoglio, perché ci sono legislazioni europee ed extraeuropee che ignorano il reato di concussione e lo sostituiscono con il reato di estorsione: ovviamente quest'ultimo scatterà comunque anche nei confronti dell'incaricato di pubblico servizio che dovesse costringere un soggetto privato non con *metus publicae potestatis*, ma con metodi comuni alla dazione di denaro.

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

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

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

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

Dall'altra parte, ci sono state espressioni estremamente significative da parte di chi di questi reati se ne intende, affermando che il provvedimento non è del tutto soddisfacente - e su questo torneremo - perché non interviene su temi importanti quali il falso in bilancio, l'autoriciclaggio e l'abbreviazione dei tempi di prescrizione - ovviamente ne parlerò perché non voglio sottrarmi a nessun tema rispetto ad un provvedimento così rilevante -, però è importante che, per la prima volta nella storia italiana, si affronti in modo adeguato il problema della corruzione con la finalità di prevenirla e reprimerla, al contrario di quanto accaduto all'indomani di Mani pulite quando la politica cercò invece di rallentare l'azione della magistratura.

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

Ma parlerò subito degli asseriti vuoti, del perché si dice che il provvedimento sarebbe insoddisfacente. Il provvedimento sarebbe insoddisfacente perché non comprende la disciplina del

falso in bilancio, dell'autoriciclaggio, della prescrizione e la disciplina relativa al voto di scambio che si vorrebbe perfezionare.

Ebbene, credo che a tutti sia chiara la diversità di materia tra la corruzione e questi argomenti, una diversità anche strutturale. Ma non mi voglio rifugiare dietro il dato formale. So perfettamente che falso in bilancio, autoriciclaggio, tema della prescrizione rappresentano mondi che stanno intorno alla corruzione e che ne condizionano le possibilità di scoperta e di punizione. Sono le premesse della corruzione. Il falso in bilancio serve per nutrire di denaro nero la corruzione. L'autoriciclaggio rappresenta la parte postuma, vale a dire ciò che si fa con il denaro nero della corruzione. Ma sono due momenti diversi, due fasi diverse, due categorie di reati diverse, tant'è che sono iscritti in progetti di legge diversi attualmente pendenti in Parlamento (Commenti del senatore Bricolo). La prescrizione è un istituto di carattere generale che deve riguardare tutti i reati e non può influenzare la misura della pena di singoli reati o di singole categorie di reati. Non lo dico io, lo hanno detto in tanti, coloro che sono stati ascoltati dalla Commissione. La riforma dei reati societari ci deve essere, ma non all'interno del provvedimento di corruzione perché lo affollerebbe. La corruzione diventerebbe una calamita di 1000 altre fattispecie e ciò farebbe rischiare la paralisi del provvedimento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questi due reati sono stati considerati una novità importante. I commenti dell'epoca erano sostanzialmente positivi: andateli a vedere, come ho fatto io; mi sono presa questa cura e ho visto che i commenti erano fortemente positivi. Questo progetto era considerato un atto di coraggio del Governo e del Parlamento; oggi sembra che sia carta straccia, sembra che abbiamo perso insieme mesi e mesi per costruire il nulla. Credo che ancora una volta dobbiamo essere insieme nel dire che non è vero; non è vero che non abbiamo costruito niente. Abbiamo costruito delle cose importanti, le abbiamo costruite insieme, le abbiamo costruite grazie al costante contributo del Parlamento.

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

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

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

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