

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione. C. 4275 cost. Governo, C. 199 cost. Cirielli, C. 250 cost. Bernardini, C. 1039 cost. Villecco Calipari, C. 1407 cost. Nucara, C. 1745 cost. Pecorella, C. 2053 cost. Calderisi, C. 2088 cost. Mantini, C. 2161 cost. Vitali, C. 3122 cost. Santelli, C. 3278 cost. Versace e C. 3829 cost. Contento (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	17
Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro e C. 4382 Giovanelli (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	19

SEDE REFERENTE

Giovedì 14 luglio 2011. — Presidenza del presidente della II Commissione Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la semplificazione normativa Francesco Belsito.

La seduta comincia alle 14.05.

Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione.

C. 4275 cost. Governo, C. 199 cost. Cirielli, C. 250 cost. Bernardini, C. 1039 cost. Villecco Calipari, C. 1407 cost. Nucara, C. 1745 cost. Pecorella, C. 2053 cost. Calderisi, C. 2088 cost. Mantini, C. 2161 cost. Vitali, C. 3122 cost. Santelli, C. 3278 cost. Versace e C. 3829 cost. Contento.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame dei provvedimenti, rinviato il 29 giugno 2011.

Maurizio PANIZ (PdL) dichiara di avere appreso con rammarico la decisione dei colleghi di opposizione di non intervenire e di non accettare il confronto sulla riforma costituzionale della giustizia. Ritiene che invece quando si tratta la materia della giustizia occorra lavorare con spirito collaborativo per raggiungere la massima condivisione possibile.

Cita, quale esempio degli ottimi risultati ottenuti proprio tramite la collaborazione di maggioranza ed opposizione, la recente approvazione alla Camera del provvedimento in materia di filiazione naturale, dove, in vista del raggiungimento di un risultato comune, sono state superate le contrapposizioni. Sottolinea quindi come la situazione della giustizia sia sotto gli occhi di tutti e come una riforma della stessa non possa non costituire un obiettivo comune e improcrastinabile: un obiettivo in vista del quale lavorare con spirito collaborativo per raggiungere, senza idee preconcepite, un risultato condiviso e di

portata storica, che sarebbe ascrivibile non alla maggioranza o al Governo, ma al Parlamento nel suo complesso.

Ritiene tuttavia che la giustizia non possa essere adeguatamente riformata attraverso interventi isolati e puntuali, ma attraverso una complessiva riforma costituzionale che scioglia, a monte, alcuni nodi fondamentali. Ritiene, inoltre, che il disegno di legge costituzionale non abbia assolutamente un intento punitivo, tanto meno nei confronti dei magistrati, per i quali ha sempre nutrito la massima stima e considerazione, anche in ragione della complessità e delicatezza della funzione che svolgono.

Rileva come uno dei punti critici della riforma sia rappresentato dal principio di obbligatorietà dell'azione penale, che oggi, se si vuole guardare la realtà con spirito obiettivo, non può più essere considerato un dogma. Tale principio appare obiettivamente sfumato, ad esempio, se un magistrato come il dottor Marcello Maddalena ha il coraggio di scrivere che occorre una graduazione delle priorità, stabilendo in tal modo che alcuni procedimenti debbano andare avanti ed altri no; se si prende atto del dato di fatto incontestabile che i magistrati, anche in considerazione delle particolari esigenze del territorio di competenza e comunque sempre a fin di bene, decidono quotidianamente quali procedimenti trattare e quali invece tenere nel cassetto. Tuttavia, non si può non considerare che è al potere legislativo che spetta, sin dalla nascita del principio della separazione dei poteri, la definizione delle priorità dell'azione penale e, più in generale, l'indicazione del percorso di individuazione dell'illecito.

Altro aspetto critico della riforma è rappresentato dalla separazione delle carriere tra magistrati inquirenti e requirenti. L'opportunità di distinguere anche le carriere, oltre che le funzioni, è particolarmente sentita dal 1999, con la modifica dell'articolo 111 della Costituzione, ed è invocata con forza dal mondo forense. Alla base dell'articolo dibattito sulla separazione delle carriere vi è l'esigenza che la giustizia non solo « sia » trasparente, ma che la stessa « appaia » anche trasparente. Quanto alla

situazione di effettiva parità delle parti, sottolinea come, in base alla sua esperienza professionale, abbia riscontrato approcci differenziati a seconda che la difesa fosse rappresentata da un avvocato esperto ed affermato ovvero da un giovane difensore.

Sul tema della responsabilità dei magistrati, ribadisce l'assoluta mancanza di un intento punitivo nei confronti dei magistrati e la necessità di fare chiarezza su alcune questioni. Ricorda, in particolare, come il referendum sulla responsabilità dei magistrati abbia registrato un consenso molto ampio. Al referendum, tuttavia, è seguita una legge i cui strumenti sono stati azionati circa quattrocento volte, ma solo in quattro casi vi sono state delle pronunce favorevoli.

Ritiene evidente che questa situazione debba cambiare e che si debba discutere in modo approfondito per trovare dei criteri adeguati sui quali fondare la responsabilità dei magistrati. Rileva, tuttavia, come il comportamento di taluni magistrati faccia comprendere le ragioni dell'esigenza di adeguati interventi. Cita, a titolo esemplificativo, il caso del dottor Edi Pinatto, che ha depositato con otto anni di ritardo la motivazione di una sentenza penale di condanna, consentendo la scarcerazione per decorrenza dei termini di custodia cautelare di alcuni pericolosi esponenti di un clan mafioso; ovvero il caso della dottoressa Cecilia Carreri, che inviava certificati medici al proprio ufficio mentre faceva il giro del mondo in barca a vela. Sottolinea come tali comportamenti non siano stati adeguatamente sanzionati e come anche il CSM non sia intervenuto in modo tempestivo e adeguato. Non intende affatto mettere in discussione il principio di autonomia e indipendenza della magistratura, tuttavia evidenzia come vi sia un serio problema, che deve essere affrontato e risolto.

Per le ragioni sopra esposte ritiene che la riforma in titolo debba essere sostenuta e ribadisce ai colleghi dell'opposizione l'invito a collaborare.

Rita BERNARDINI (PD) esprime forti perplessità sull'intervento dell'onorevole Paniz, che sembra provenire da un altro mondo, non avendo fatto alcun riferi-

mento all'imminente sostituzione del Ministro della giustizia né al fatto che questa riforma costituzionale appare tardiva, poiché è evidente che non vi sia il tempo di approvarla prima della fine della legislatura. Il suo intervento è stato suggestivo e, se si considera che i Radicali sono stati i promotori per via referendaria della riforma della disciplina della responsabilità dei magistrati, si comprende come molte di quelle suggestioni siano condivisibili. Rileva peraltro come non sia necessario intervenire sulla Costituzione per riformare la giustizia, ciò che d'altra parte è anche emerso chiaramente dalle audizioni, e ritiene che la riforma debba essere fatta con legge ordinaria. Sottolinea quindi come vi siano molte proposte di legge ordinaria che riguardano i temi citati dall'onorevole Paniz.

Evidenzia, in particolare, come la proposta di riforma sia incompleta, non trattando temi importantissimi e centrali quale quello delle condizioni di illegalità e incostituzionalità in cui versano le carceri italiane, rispetto al quale gli interventi del Governo e della maggioranza sono stati assolutamente inefficaci.

Esprime rammarico per il fatto che l'onorevole Paniz si sia allontanato dall'aula della II Commissione, dimostrando di non essere interessato al suo intervento, che invece tratta di questioni essenziali in materia di giustizia. Ritiene inoltre che l'onorevole Paniz, piuttosto che criticare l'opposizione, avrebbe dovuto dare delle risposte alle obiezioni sollevate dalla medesima in particolare nella precedente seduta.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, fa presente che l'onorevole Paniz le ha comunicato di essersi allontanato per impegni connessi ad esigenze della Giunta per le autorizzazioni a procedere, che egli presiede, ed al ruolo di relatore in sede consultiva della manovra finanziaria presso la II Commissione, il cui esame avrà luogo oggi alle ore 17.30.

Cinzia CAPANO (PD) sottolinea come l'onorevole Paniz non abbia partecipato al dibattito e alle audizioni che si sono svolte

presso le Commissioni riunite I e II, altrimenti conoscerebbe il contributo sostanziale dato dalle opposizioni all'esame del provvedimento. Le audizioni hanno in particolare messo in luce come questa non sia una riforma della giustizia, ma una riforma della magistratura che crea dei disequilibri tra poteri dello Stato.

Angela NAPOLI (FLpTP) rileva come l'onorevole Paniz non solo non abbia partecipato ai lavori dalle Commissioni ma, a causa dei suoi assillanti impegni, non abbia trovato neanche il tempo per leggere i lavori preparatori. Le preoccupazioni del collega Paniz, in ogni caso, sono infondate giacché l'opposizione non mancherà di fare il proprio dovere.

Mario CAVALLARO (PD) ritiene che non si possa continuare ad esaminare la riforma in oggetto dal momento che la sede del Ministro della giustizia è sostanzialmente vacante. Sottolinea come l'opposizione abbia sempre dimostrato di essere propositiva e come lo abbia fatto, da ultimo, di fronte all'esigenza di una rapida approvazione della manovra finanziaria attualmente all'esame del Parlamento. Quanto ai casi dei magistrati citati dall'onorevole Paniz, ritiene che gli stessi siano senz'altro da stigmatizzare. Tuttavia ricorda come, purtroppo, vi siano anche alcuni parlamentari che hanno dimostrato di non essersi comportati in modo particolarmente corretto e trasparente.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

C. 4434 Governo, approvato dal Senato, C. 3380 Di Pietro e C. 4382 Giovanelli.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame dei provvedimenti, rinviato il 7 luglio 2011.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che nella scorsa seduta si è proceduto all'abbinamento delle proposte di legge C. 3380 Di Pietro e C. 4382 Giovanelli al disegno di legge C. 4434 del Governo, sul quale i relatori hanno svolto la relazione. Oggi pertanto si procederà all'integrazione della relazione illustrando le proposte di legge abbinate successivamente.

Avverte che a seguito di tale abbinamento le Presidenze delle Commissioni I e II hanno chiesto che la proposta di legge C. 3850 Ferranti assegnata alla Commissione giustizia venisse assegnata alle Commissioni riunite al fine dell'abbinamento ai progetti di legge C. 4434, C. 3380 e C. 4382.

Invita quindi i relatori ad integrare le rispettive relazioni.

Donato BRUNO, *presidente della I Commissione*, in sostituzione del relatore per la I Commissione, onorevole Santelli, avverte che l'illustrazione delle proposte di legge abbinate riguarderà i profili di interesse della Commissione affari costituzionali, mentre la collega Angela Napoli illustrerà le parti di competenza della Commissione giustizia.

Per quanto riguarda la proposta di legge C. 3380 Di Pietro e altri, questa reca una articolata disciplina in materia di incandidabilità al fine di impedire la candidatura a deputato o a senatore di soggetti condannati in via definitiva per un delitto non colposo. Prevede inoltre una serie di cause ostative all'assunzione di incarichi di Governo.

In particolare, l'articolo 16 sancisce la non candidabilità a deputato o senatore delle persone condannate in via definitiva per un delitto non colposo.

L'articolo 17 dispone che quanto previsto all'articolo 16 si applica a qualsiasi altro incarico con riferimento al quale, in virtù di specifiche disposizioni di legge, l'elezione o la nomina è di competenza dell'Assemblea, del Presidente o dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati o del Presidente o del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica.

Agli articoli 18 e 19, è previsto l'obbligo di presentare, per ciascun candidato, una dichiarazione attestante l'insussistenza delle cause di incandidabilità, ferme le sanzioni penali previste dalla legislazione vigente in caso di attestazioni mendaci.

È inoltre previsto che l'ufficio centrale circoscrizionale disponga l'esclusione, entro il giorno successivo alla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste, dei candidati per i quali non sia stata presentata la dichiarazione sostitutiva comprovante l'insussistenza delle cause di incandidabilità o per i quali tale dichiarazione risulti non veritiera.

L'articolo 20 modifica nello stesso senso le norme per l'elezione del Senato della Repubblica.

Gli articoli 21 e 22 recano disposizioni in merito all'incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia.

L'articolo 23, infine, introduce cause ostative all'assunzione di incarichi di governo. In particolare, è previsto che non possano ricoprire incarichi di Governo coloro nei confronti dei quali è stato adottato, per reati non colposi, il decreto che dispone il giudizio, ai sensi dell'articolo 429 del codice di procedura penale.

L'eventuale nomina di coloro che si trovano nella condizione ostativa è nulla e gli atti eventualmente compiuti sono nulli e inefficaci, fatta salva ogni ulteriore eventuale responsabilità. I medesimi effetti si determinano qualora la causa ostativa intervenga successivamente all'assunzione di un incarico di governo.

Venendo alla proposta di legge C. 4382 Giovanelli e altri, questa, all'articolo 3, interviene sulla disciplina della gestione commissariale delle emergenze, prevedendo che i commissari possano essere nominati esclusivamente per fare fronte a esigenze non prevedibili né programmabili e che le strutture deputate a fronteggiare l'emergenza debbano avvalersi di norma esclusivamente di personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni ovvero, in caso di particolari necessità e con riferimento

al periodo strettamente necessario, di personale utilizzato con contratto di somministrazione di lavoro.

Si prevede inoltre che l'azione della protezione civile si sviluppi sulla base di una programmazione annuale e di accordi quadro e che, qualora sia necessario acquisire beni e servizi non ricompresi negli accordi quadro, il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri possa far ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA).

L'articolo 4 introduce nuove disposizioni concernenti il regime delle incompatibilità per i titolari di incarichi pubblici. In particolare, è previsto che, salvo i casi da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, i dirigenti delle pubbliche amministrazioni non possono ricoprire altri incarichi di natura gestionale ovvero svolgere funzioni di revisione, di controllo o di consulenza, se non in rappresentanza dell'amministrazione di appartenenza. Il conferimento degli incarichi ammessi avviene tenendo conto dell'esperienza professionale già maturata; dei risultati conseguiti rispetto ai programmi e agli obiettivi già assegnati; e del principio di rotazione. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono stabilite le sanzioni disciplinari da irrogare in caso di violazione di questa disposizione.

L'articolo 5 prevede che la nomina degli arbitri per la risoluzione di controversie nelle quali è parte una pubblica amministrazione avviene nel rispetto dei principi di pubblicità e di rotazione e che gli arbitri devono essere scelti esclusivamente tra i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle loro ordinarie attività, qualora la controversia si svolga fra due amministrazioni, per evitare il conferimento di incarichi a soggetti esterni. Qualora, invece, la controversia abbia luogo fra una pubblica amministrazione e un privato, l'arbitro individuato dalla pubblica amministrazione è scelto fra i dirigenti di ruolo.

L'articolo 6 prevede che l'incremento della retribuzione del dirigente legata agli

incarichi esterni o agli arbitrati non possa superare il 20 per cento della sua retribuzione lorda onnicomprensiva dell'anno precedente.

L'articolo 7 prevede che i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati dello Stato non possano ricoprire incarichi in uffici di organi politici o incarichi di gestione all'interno di pubbliche amministrazioni o, dove consentito, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, per più di sessanta mesi ogni decennio. Al rientro nell'amministrazione di appartenenza, è altresì previsto che i medesimi soggetti non possano trattare questioni riferibili alle amministrazioni presso le quali hanno svolto incarichi nel biennio precedente ovvero a soggetti da queste vigilate e che, durante il collocamento fuori ruolo, non possano assumere altri incarichi oltre quelli per i quali è stato disposto il collocamento fuori ruolo.

L'articolo 8 dispone che le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, compresi il Ministero della difesa e il Ministero degli affari esteri compatibilmente con le loro esigenze istituzionali, acquistino tutti i beni e i servizi necessari al loro funzionamento aderendo alle convenzioni stipulate dalla società CONSIP Spa ovvero facendo ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione.

L'articolo 9 delega il Governo ad adottare un decreto legislativo volto ad accrescere l'efficienza, l'economicità e la trasparenza delle procedure di realizzazione delle opere pubbliche nonché l'efficacia delle procedure di controllo per il contrasto della corruzione in tale settore, attribuendo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti funzioni di vigilanza e di controllo sulla realizzazione delle infrastrutture e delle opere pubbliche di valore superiore a 5.278.000 euro.

Per quanto riguarda, infine, la proposta di legge C. 3850 Ferranti, il suo contenuto, al di là della finalità generale, è riconducibile principalmente alla competenza della Commissione giustizia.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore per la II Commissione*, rileva che la proposta di legge C. 3380 Di Pietro, come si legge nella relazione illustrativa, prevede, dall'articolo 1 all'articolo 15, una rielaborazione della materia relativa ai reati contro la pubblica amministrazione. Prevede, in particolare, la soppressione della figura della concussione: l'attuale forma esplicita (cioè l'attuale concussione mediante violenza o minaccia) verrebbe a costituire un'aggravante speciale dell'estorsione. Invece, la forma induttiva verrebbe ricompresa in un'unica, ampia fattispecie di corruzione che si estenderebbe fino alla corruzione impropria, con un indifferenziato trattamento sanzionatorio. Viene anche ipotizzata una speciale causa di non punibilità per il corruttore che entro tre mesi, o comunque prima dell'inizio del procedimento penale, denunci il fatto corruttivo e collabori con l'autorità giudiziaria, nonché metta a disposizione delle autorità giudiziarie una somma pari a quanto versato o ricevuto.

La proposta di legge, inoltre, interviene in modo sostanziale in tema di incandidabilità e incompatibilità.

La proposta di legge C. 4382 Giovanelli interviene, all'articolo 1, sul codice di procedura penale aumentando il periodo previsto per le misure interdittive. Viene infatti stabilito che, nel caso si proceda per uno dei delitti contro la pubblica amministrazione, le misure interdittive perdano efficacia decorsi sei mesi dall'inizio della loro esecuzione, anziché dopo i due mesi previsti negli altri casi.

L'articolo 2 introduce invece modifiche al regime delle sanzioni di cui all'articolo 25 del decreto legislativo n. 231 del 2001. È infatti previsto che, nel caso di condanna per uno dei delitti contro la pubblica amministrazione, la società di cui è o è stato amministratore o legale rappresentante, al momento dei fatti, il privato concorrente nel reato con il pubblico ufficiale o con l'incaricato di pubblico servizio, è iscritta in un albo speciale formato dalle persone giuridiche non ammesse a contrattare con la pubblica amministra-

zione, a partecipare agli appalti pubblici e a essere destinatarie di contributi o di finanziamenti pubblici.

La proposta di legge interviene anche in materia di gestione commissariale delle emergenze (articolo 3) nonché di incompatibilità per i titolari di incarichi pubblici e per i magistrati e gli avvocati dello Stato (articoli 3 e 7).

L'articolo 5 è invece dedicato alla disciplina degli arbitrati con le pubbliche amministrazioni, introducendo modifiche, ispirate al principio di trasparenza, in tema di nomina degli arbitri per la risoluzione di controversie nelle quali è parte una pubblica amministrazione.

È stata altresì abbinata la proposta di legge C. 3850 Ferranti che prevede, in primo luogo, un nuovo assetto della disciplina dei delitti contro la pubblica amministrazione.

Come si legge nella relazione di accompagnamento, tale proposta di legge, anche al fine di recepire le indicazioni provenienti dagli organismi internazionali, oltre a dotare gli inquirenti di strumenti investigativi fondamentali (quali la possibilità di disporre attività di contrasto sotto copertura), prevede una ridefinizione del quadro dei delitti contro la pubblica amministrazione, ponendo attenzione anche a individuare strumenti che possano contribuire a rompere il « muro di omertà » tra corrotto e corruttore (quale la riduzione di pena per l'imputato che si adopera fornendo una concreta e fattiva collaborazione).

La proposta di legge C. 3850 Ferranti prevede, in primo luogo, un nuovo assetto della disciplina dei delitti contro la pubblica amministrazione. In linea generale, si ridisegna il quadro dei delitti contro la pubblica amministrazione, trasferendo la condotta di concussione per costrizione all'interno di quelle di estorsione e la condotta di concussione per induzione all'interno della nuova fattispecie di corruzione, la quale ricomprende in sé il disvalore penale degli articoli 318, 319 e 321 del codice penale vigenti, prevedendo in ogni caso anche la punibilità del corruttore.

Viene anche introdotta, nell'articolo 319 del codice penale, la punibilità delle dazioni di denaro o di altre utilità fatte comunque al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio in ragione della funzione esercitata. La norma riguarda, quindi, l'ipotesi di un pubblico ufficiale che si attiva (o che non si attiva) in ragione della sua funzione, dietro corrispettivo.

Viene anche abolita la distinzione tra atti (o attività) d'ufficio e atti (o attività) contrari ai doveri d'ufficio e si prevede un sensibile inasprimento delle sanzioni penali per i reati più gravi contro la pubblica amministrazione, anche nel minimo editale, per evitare che l'applicazione generalizzata di attenuanti determini la concreta inefficacia della sanzione.

Si introduce la fattispecie del traffico di influenze illecite, volta a punire la condotta dei soggetti che si propongono come intermediari nel disbrigo di faccende corruttive, nonché di quelli che ne ricercano la collaborazione.

Al fine di contrastare fenomeni di corruzione e di malaffare nel settore privato, si propone di introdurre, nel libro secondo, titolo VIII, del codice penale, al capo II relativo ai delitti contro l'industria e il commercio, il delitto di corruzione nel settore privato (estensibile agli enti in virtù

del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231), consistente nella condotta di induzione, sollecitazione o ricezione di denaro o di altra utilità, o nell'accettazione della relativa promessa, per compiere od omettere un atto in violazione di un dovere, qualora ne derivino o possano derivarne distorsioni della concorrenza nel mercato ovvero danni economici all'ente o a terzi, anche attraverso una non corretta aggiudicazione o una scorretta esecuzione di un contratto.

Al fine di estendere le possibilità di accertamento dei reati contro la pubblica amministrazione e degli illeciti a essi connessi, si prevede la sospensione del corso della prescrizione degli illeciti amministrativi e tributari dal momento della consumazione del delitto di corruzione fino al momento dell'esercizio dell'azione penale per tale delitto allorché lo stesso sia stato commesso per ottenerne l'occultamento o il mancato perseguimento (articolo 9).

La proposta di legge interviene, infine, in materia di revisione delle sentenze (articolo 10).

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.