

COMMISSIONE II
GIUSTIZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 7 MAGGIO 2015

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE DONATELLA FERRANTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie:	
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i>	3	Ferranti Donatella, <i>Presidente</i>	3, 7, 8, 9, 10 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18
INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO ALL'ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE C. 3008, APPROVATA DAL SENATO, C. 1194 COLLETTI, C. 2165 FERRANTI, C. 2771 DORINA BIANCHI, C. 2777 FORMISANO, C. 330 FERRANTI, C. 675 REALACCI, C. 1205 COLLETTI, C. 1871 CIVATI, C. 2164 FERRANTI E C. 2774 DORINA BIANCHI, RECANTI DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, DI ASSOCIAZIONI DI TIPO MAFIOSO E DI FALSO IN BILANCIO		Bonafede Alfonso (M5S)	7, 8, 9
Audizione di Tullio Padovani, ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa, di rappresentanti dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti, di rappresentanti di Transparency International Italia e di rappresentanti di		Colletti Andrea (M5S)	12
		Del Monte Davide, <i>Executive director di Transparency International Italia</i>	14, 15, 16
		Fantigrossi Umberto, <i>Presidente dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti</i> ...	10, 11, 13
		Mastroviti Fulvio, <i>Vice presidente del Foro di Bari dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti</i>	13, 14
		Mattiello Davide (PD)	18
		Padovani Tullio, <i>Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa</i> .	3, 7, 8, 9
		Pati Davide, <i>Vice presidente di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie</i> .	16, 17
		Sanino Mario, <i>Vice presidente del Foro di Roma dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti</i>	12, 13, 14

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
DONATELLA FERRANTI

La seduta comincia alle 14.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, ove non vi siano obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Tullio Padovani, ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa, di rappresentanti dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti, di rappresentanti di Transparency International Italia e di rappresentanti di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 3008, approvata dal Senato, C. 1194 Colletti, C. 2165 Ferranti, C. 2771 Dorina Bianchi, C. 2777 Formisano, C. 330 Ferranti, C. 675 Realacci, C. 1205 Colletti, C. 1871 Civati, C. 2164 Ferranti e C. 2774 Dorina Bianchi, recanti disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio, di Tullio Padovani, ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa, di Umberto Fantigrossi, accompagnato da Mario Sanino e Fulvio Mastroviti, rappresentanti dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti, di Davide Del Monte, rappresentante di *Transparency*

International Italia, e di Davide Pati, accompagnato da Enrico Fontana, coordinatore nazionale e da Leonardo Ferrante responsabile della campagna « Riparte il futuro », rappresentanti di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie.

Do subito la parola al professor Padovani affinché svolga la sua relazione.

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa*. Ringrazio la Commissione per questo invito. Sinteticamente esporrò il mio punto di vista su questa proposta di legge, che ha un carattere alquanto frammentario soprattutto sul terreno della corruzione, per il quale prospetta modifiche puntiformi. Ha invece un'ambizione di maggiore organicità sul piano del falso in bilancio.

Vediamo l'aspetto della corruzione. In linea di principio si tratta di prospettare aumenti sanzionatori accompagnati dall'introduzione di una disciplina per i collaboratori di giustizia e da un inasprimento in generale del regime sanzionatorio in funzione di una riparazione pecuniaria variamente dislocata. Vi propongo alcune osservazioni su ciascuno di questi tre punti.

Quanto agli aumenti delle pene, non voglio discutere le linee di politica criminale connesse a un aumento indiscriminato di sanzioni perché il discorso si farebbe lungo e anche stucchevole. La presidente lo conosce meglio di me e condivide molte delle cose che io potrei dire. Tutti sappiamo che è inutile incrementare le pene, se poi le norme restano sulla carta.

In questo caso va però segnalato in senso positivo che l'aumento di pena sposta l'assetto sistematico in un punto molto delicato. Sposta cioè l'assetto sistematico

sul punto dei rapporti tra induzione indebita a dare, *ex* articolo 319-*quater* del codice penale, e corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, *ex* articolo 319 del medesimo codice.

Dico questo perché nel testo attuale la clausola di riserva, salvo che il fatto sia previsto come più grave reato, scatta a favore dell'articolo 319, che nel minimo è più elevato — 4 anni a fronte di 3 — ed è pari nel massimo. Di talché, se l'induzione indebita si riferisce al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio effettivamente compiuto, scatta la riserva e perciò il pubblico ufficiale risponde a titolo di corruzione e non di induzione indebita. Per il privato invece la responsabilità dovrebbe rimanere — dovrebbe a mio giudizio, ma in giurisprudenza non c'è — basata sul secondo comma.

La modifica proposta con la lettera *h*) del comma 1 dell'articolo 1 dell'atto Camera 3008, cioè l'incremento sanzionatorio degli anni da 3 a 8 portati da 6 anni a 10 anni e 6 mesi, a fronte di un aumento della pena da 6 a 10 anni all'articolo 319, fa sì che la clausola di riserva non possa più scattare. L'induzione, quindi, recupera il proprio ruolo cuscinetto di concussione intermedia.

A che costo la recupera? Innanzitutto al costo di uno sbriciolamento sanzionatorio. È anche una questione estetica. Dieci anni e 6 mesi di massima fanno ridere. Non si potrà fare, ma io avrei messo 10 anni per l'articolo 319-*quater* e 9 anni per l'articolo 319. Dieci anni e 6 mesi fa un po' ridere perché si introducono frazioni di pena massima.

Il secondo rilievo è più sostanziale. Questo meccanismo di sussidiarietà non funziona per la corruzione in atti giudiziari. Non può funzionare perché quella resta più grave, il che introduce una distonia. La clausola di riserva non scatta e resta quindi l'applicabilità dell'articolo 319-*quater*, se si tratta di una corruzione semplice. Se invece si tratta di corruzione in atti giudiziari, che è ormai pacifico essere un titolo autonomo di reato, il problema si ripropone. Mi sembra che questa asimmetria introduca una nota

molto distonica nel sistema. Andrebbe tenuto in conto perché non è un fatto di secondaria importanza.

Passo al secondo capitolo relativo ai collaboratori di giustizia. La lettera *i*) del comma 1 dell'articolo 1 della proposta di legge aggiunge un ulteriore comma all'articolo 323-*bis*, e ne sostituisce la rubrica in « Circostanze attenuanti ». Questa disposizione introduce la previsione di un'attività operosa per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione di altri responsabili. Si tratta di formule ricorrenti, nate con la legislazione contro il terrorismo e sviluppatasi anche su altri terreni, come sapete meglio di me.

Quello che in questa formulazione mi lascia alquanto perplesso è la sequela di requisiti cumulativi. È scritto « per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare la prova dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità ». Non c'è dubbio, visto l'uso dell'ovvero, che gli altri siano requisiti cumulativi.

È un po' pesante e a volte « fuori dal mondo » perché si rischia di escludere, per esempio, chi può solo evitare le conseguenze ma non ha obiettivamente niente da dare sul piano delle prove dei reati. Si rischia di costringere il giudice a quegli adattamenti ermeneutici che sono sempre fonte di ambiguità e di diatribe in una materia come questa, che è delicatissima. Su questa disposizione, infatti, si gioca il grimaldello. Si offre la via d'uscita al privato, pentito di corruzione, che a un certo punto decide di collaborare. Se non facciamo patti chiari, l'amicizia non può essere lunga. Qui i patti chiarissimi non sono, o meglio sono chiari ma in un senso piuttosto restrittivo.

Passiamo poi al terzo capitolo sempre in ambito di corruzione, che pure è piuttosto delicato. Si parla di riparazione pecuniaria e se ne parla in tre sedi diverse e cioè ai fini della sospensione condizionale della pena (ti do la sospensione, ma c'è una riparazione); ai fini della condanna (ti condanno e in più ti devo dare

la riparazione); e ai fini dell'ammissibilità del patteggiamento. Non c'è coincidenza. Si tratta di tre formulazioni che sembrano andare ognuna per conto suo. Sono un po' « strabiche ».

Nel caso della sospensione — notate bene — si dice che è subordinata al pagamento di una somma equivalente al profitto ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito dal pubblico ufficiale. Questo significa che la riparazione è correlata al profitto e al prezzo in via alternativa. L'alternatività si risolve nel senso che il profitto sarà per il privato e il prezzo sarà per il pubblico ufficiale che ha incassato.

Potremmo dire che ognuno paga il suo perché il privato può avere un profitto molto più elevato di quanto non sia il prezzo del pubblico ufficiale. Ci può stare, tanto più che la clausola finale è « fermo restando il diritto all'ulteriore eventuale risarcimento del danno », una formula che potrebbe risultare appagante.

Non lo è più tanto quando passiamo alla sentenza di condanna. All'articolo 322-*quater* si dice che in caso di condanna « è sempre ordinato il pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato a pubblico servizio a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione cui il pubblico ufficiale » eccetera. È subordinata al prezzo e basta. Ma che discorsi sono? E se io sono il corruttore, devo ripagare il prezzo? Non ha senso. Manca la prospettiva del corruttore. C'è il prezzo, ma non c'è il profitto. Non mi pare che stia in piedi.

Se passiamo al patteggiamento, l'articolo 6 modifica l'articolo 444 del codice di procedura penale prevedendo che nei procedimenti per i delitti di corruzione l'ammissibilità della richiesta è subordinata alla restituzione integrale del prezzo o del profitto. Torniamo al prezzo o al profitto. Si parla di restituzione. Le parole hanno un peso.

Nelle altre disposizioni si parla di somma equivalente al profitto, ma non è la stessa cosa. Qui si parla di restituzione. Significa che il profitto deve essere stato

acquisito, mentre nelle altre disposizioni potrebbe non essere stato acquisito. Diventa quindi una misura di tipo più sanzionatorio. Se il privato non ha avuto profitto, deve versare una somma equivalente. Mi pare che in realtà sia una forma di risarcimento punitivo.

Quel « fermo restando il diritto all'ulteriore eventuale risarcimento del danno » come lo aggiustiamo? In queste tre disposizioni c'è un coacervo di problemi non trascurabili. Sono state buttate là con una certa disinvoltura. Se fosse una prima lettura, passi. Se è l'ultima, invece mi sento male perché penso al giudice che dovrà combinare queste disposizioni, che sono molto affini. Anche per la sospensione condizionale c'è la sentenza di condanna. La sospensione non è a sé stante. Come stanno insieme? Non combinano affatto.

Passiamo rapidamente al falso in bilancio e alle false comunicazioni sociali. La mia è una carrellata fulminea. *Intelligenti pauca*. Parlo a un pubblico più che edotto delle problematiche. C'è innanzitutto un problema legato alla formulazione degli articoli 2621 e 2622. Ci sono poi problemi legati all'introduzione dell'attenuante dei fatti di lieve entità e all'esimente della non punibilità per particolare tenuità, che è limitata alle ipotesi del falso in bilancio dell'articolo 2621, cioè alle società non quotate sui mercati.

Non voglio fare un rimprovero, ma solo una constatazione. La Commissione giustizia di questo Parlamento aveva già il progetto di una Commissione illustre, la Commissione Mirone, che aveva lavorato, secondo me, piuttosto bene. Quel progetto si poteva prendere e aggiornare. Le indicazioni della Commissione Mirone, per certi aspetti, sono sacrosante. Ve le segnalo in quanto non realizzate nell'attuale testo degli articoli 2621 e 2622.

Innanzitutto, cominciamo con il dire che si inserisce un'idoneità che corrisponde puntualmente alle idoneità del tentativo di truffa. Questo però non è un tentativo di truffa. È un falso in bilancio. Qui si dice « in modo concretamente idoneo a indurre altri in errore », quando

notoriamente nel falso in bilancio l'induzione in errore riguarda o il socio o il pubblico e si esprime non in concreto, come pericolo per la singola persona, ma in termini di idoneità a fornire al pubblico dei destinatari una falsa rappresentazione.

Scherziamo? Concretamente idonea? Sembra quasi una formula paralizzante perché c'è un'associazione al tentativo di truffa. Leghiamo il falso in bilancio alla fattispecie del bilancio presentato in banca con voci false perché il direttore legga che stiamo andando bene e ci dia il mutuo? Quella è una truffa, non è un falso in bilancio. Il falso in bilancio è un'altra cosa, come lo è l'idoneità concreta.

Si ripete lo spaccettamento del « fraudolentemente espone » del vecchio testo. Questo « fraudolentemente » viene sempre spaccettato da quando si parla di riforme. Lo spaccettamento avviene con l'idoneità ingannatoria — tradotta in questo requisito che è davvero mal posto — e nel dolo specifico al fine di conseguire per sé o altri un ingiusto profitto.

Questi spaccettamenti che infarciscono di requisiti pongono problemi che dovrebbero essere analizzati. Quando si mette un dolo specifico in una fattispecie è perché si vuole selezionare, stabilire cioè cosa sta dentro e cosa sta fuori. Se diciamo al fine di conseguire un ingiusto profitto per sé o per altri, ipotizziamo un falso in bilancio su fatti rilevanti, con idoneità ingannatoria, al fine di procurarsi un profitto ingiusto. Io vorrei conoscerlo. Vorrei vederlo questo falso in bilancio con profitto ingiusto e idoneità ingannatoria verso il pubblico dei risparmiatori o dei soci. Ma dove sta?

Il fine di procurare un profitto viene considerato dal giudice quasi *in re ipsa*. Non è più un requisito. Sta lì a fare mostra di sé inutilmente. Qualcuno così può dire di aver costruito la fattispecie rigorosamente. Invece abbiamo buttato parole al vento e abbiamo trascurato l'unica cosa che serve, cioè l'indicazione della rilevanza del falso.

Si parla di fatti materiali rilevanti, ma la rilevanza non è un requisito assoluto. È un requisito relativo. Quando si dice che

un elemento è rilevante nel processo è perché si ha il capo di imputazione davanti e si stima. Qui rilevante cosa vuol dire? Rilevante per cosa? È su questo terreno che bisogna lavorare.

Paradossalmente su questo terreno si lavora in negativo con la circostanza attenuante dei fatti di lieve entità e con la non punibilità per la particolare tenuità, che è in sostanza il succedaneo delle quote rese flessibili e affidate al giudice. Le aliquote non ci sono più, ma è una scelta che non voglio discutere. Qui abbiamo trasferito tutto al giudice.

Al giudice abbiamo detto che, se i fatti sono di lieve entità, deve applicare una pena « da due bici e una lira », come si dice in Toscana, rapportandosi alla natura e alla dimensione della società e alla modalità e agli effetti della condotta. Che significa effetti della condotta? In un bilancio, quando c'è di mezzo una falsità, conta il risultato di bilancio. La rilevanza è sul risultato.

Se si inserisce un falso, per una somma anche di una certa entità, in un bilancio già in pesante perdita, ci si può chiedere che rilevanza abbia. Il risparmiatore ha visto una perdita di 30 milioni di euro e invece scopriamo che sono 30,5 milioni. È rilevante davvero? Potrebbe esserlo se quei 500.000 euro fossero legati a una certa posta, ma in linea di principio il baricentro della rilevanza è il risultato.

Il risultato qui non compare, ma in compenso compaiono le « chiacchiere » sul dolo specifico, che sono irritanti. Cosa significa profitto ingiusto? C'è un profitto giusto? Soprattutto, se il falso in bilancio è per danneggiare i soci e buttarli fuori, dove sta il profitto ingiusto? Dovrei allora costruire la fattispecie in maniera tale che il danno diventi il profitto. Se dobbiamo giocare con le parole come i giocolieri giocano con le palle, cambiamo mestiere. Facciamo i giocolieri e non i legislatori. La non punibilità per particolare tenuità è sulla stessa linea. È scritto che il giudice valuta in modo prevalente — anche qui deve vedersela lui — l'entità dell'eventuale danno, cagionato alla società o ai creditori, conseguente ai fatti di cui agli articoli elencati. Non capisco cosa

voglia dire. Perché eventuale? Se non c'è il danno, di cosa stiamo parlando? Sembra un legislatore che non ha idea di cosa sia un bilancio.

Secondo me, che non abbia idea di cosa sia un bilancio traspare anche dal fatto che l'attenuante e l'esimente della non punibilità sono vincolate alle società meno importanti, quelle non quotate. A parte che le società quotate possono anche essere di dimensioni non ciclopiche, ma perché per l'articolo 2622 non esiste l'attenuante della non punibilità per particolare tenuità? È possibilissimo. Una società quotata presenta un bilancio passivo, ad esempio, per 5 milioni di euro e dopo una revisione si scopre che è di 5,4 milioni di euro. Potrebbe essere attenuato perché in fondo il passivo c'è tutto, e invece no.

Per l'entità del passivo scatta una pena pesantissima. Non so quanto questo sia sensato. Ne parlavo ieri con un pubblico ministero che fa questo di mestiere e lui, che non conosceva il progetto, mi poneva questo problema chiedendomi se fosse possibile che si andasse in questa direzione. Gli ho risposto che è possibile perché stavo per venire a discutere per l'appunto di disposizioni di questo genere.

Anche i pubblici ministeri, che sono professionalmente attrezzati, resterebbero perplessi di fronte a un testo che arriva dopo una stagione da dimenticare. Io parlo da penalista. L'operazione falso in bilancio della riforma del diritto societario è da dimenticare. È una frode delle etichette sul piano normativo che suscita imbarazzo. È inutile nasconderselo.

Dopo quella stagione, avendo a disposizione un pregresso di tale intensità, finiamo però in questa pochezza, con strumenti così poco congruenti rispetto allo scopo. Non dimentichiamoci che il falso in bilancio è lo snodo. Senza quel reato non si vede bene la corruzione e non si vede bene niente di tutto ciò che sta dintorno.

Per la verità, sull'articolo 2621 mi aspetterei qualcosa di più.

PRESIDENTE. Penso che sia già stato fatto un passo non da poco, data la stagione a cui lei ha fatto riferimento.

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*. Se la mette in questi termini e preferisce che rimanga com'è, allora le dico di approvarlo subito.

PRESIDENTE. L'alternativa potrebbe anche essere questa. Gli eco-reati ancora vanno avanti e indietro.

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*. Però, presidente, questi rilievi ci sono.

PRESIDENTE. Le nostre proposte, talvolta, nascono in maniera diversa. La ringraziamo perché sono riflessioni che vanno fatte.

Vogliamo subito liberare il professore oppure dare la parola agli altri ospiti?

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*. Io mi tratterrei volentieri. Mi farebbe piacere sentire altri pareri.

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Bonafede.

ALFONSO BONAFEDE. Grazie. Sul falso in bilancio, non ripeto quello che ha detto il professore, ma vorrei un giudizio sulle parole «fatti materiali», che ieri sono state oggetto di un'altra audizione e che sostituirebbero le informazioni di cui si parla nel testo vigente.

Il riferimento ai fatti materiali sembra rafforzativo, ma non sappiamo bene di cosa, soprattutto nel momento in cui sostituisce il riferimento del vecchio articolo 2621 all'omessa informazione.

Per quanto riguarda gli articoli 2621-bis e ter, continuo ad avere dubbi sulla norma inserita all'articolo 2621-ter. Alla luce di quanto è detto all'articolo 2621-bis, che già riguarda società modeste e fatti di lieve entità, mi sembrerebbe superfluo. Inoltre, c'è la non punibilità per particolare tenuità.

Lei si è posto il problema della loro compatibilità, cioè del rapporto tra questa norma e la norma sulla particolare tenuità dei reati, che già si applica al falso in bilancio?

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*. Lei si riferisce all'articolo 131-bis? L'ho già commentato.

ALFONSO BONAFEDE. Per come è stato modificato, si applica a tutti i reati con pena da 1 a 5 anni e quindi si applicherebbe già a questa norma.

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*. L'articolo 2621-ter è una norma interpretativa, non innovativa.

ALFONSO BONAFEDE. È interpretativa di quell'altra norma.

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*. È interpretativa rispetto all'articolo 2621. Dice che, quando si applica l'articolo 131-bis, si deve valutare in modo prevalente.

ALFONSO BONAFEDE. Benissimo. È quindi un criterio di applicazione dell'articolo 131-bis rispetto al falso in bilancio.

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*. Bravo.

ALFONSO BONAFEDE. Sull'eventuale danno io concordo con lei, ma il riferimento al danno che viene cagionato alla società, ai soci o ai creditori non può essere grave nella misura in cui, per valutare la non punibilità del reato, introduce fatti che in realtà potrebbero anche non esserci?

Nel falso in bilancio non è detto che ci sia un danno per i creditori.

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S.*

Anna di Pisa. Infatti è scritto «eventuale danno». Non si capisce quale sarebbe il parametro, se non c'è il danno.

ALFONSO BONAFEDE. È questo che voglio sapere. Non rischiamo una lacuna importante rispetto al falso in bilancio in cui non c'è il danno?

Fino a ora abbiamo avuto un articolo 2621 senza danno e un articolo 2622 con il danno. Fino a ora il falso in bilancio era diviso in falso che non cagionava danno e falso che cagionava danno.

Facendo confluire tutte queste norme sul falso in bilancio, che è tendenzialmente finalizzato a avere un danno, salvo non averlo, mi chiedo se, rispetto al falso in bilancio senza danno, non ci sia una lacuna sulla particolare tenuità.

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*. Dal punto di vista normativo non c'è. Si potrà discutere dei contenuti ma non in termini di applicazione perché il legislatore ora ristabilisce la vecchia struttura del falso in bilancio come reato di pericolo. Come tutti i reati di pericolo può avere un danno e può non avercelo. Se il danno c'è, il legislatore dice di tenerne conto in sede di non punibilità. Se il danno non c'è, si applicherà l'articolo 131 nella sua interezza.

Lei deve leggere l'articolo 2621-ter in rapporto all'articolo 131-bis e fissare il riferimento a un nuovo requisito di danno, che è eventuale. Se il danno non c'è, non si applica questo riferimento, ma l'articolo 131 si applica.

Scivola, su questo piano. È la labilità. Un conto è la logica formale e un conto è la logica sostanziale.

ALFONSO BONAFEDE. Aggiungo un'integrazione alla luce di quello che mi dice. Se ho il falso in bilancio senza danno, lo valuto in base all'articolo 131-bis.

PRESIDENTE. Mi permetto di dire solo una cosa. Voi siete promotori di proposte tutte impostate in questo modo. Basta leggere anche la prima proposta Colletti.

Siamo riusciti a elaborare una norma che magari sarà piena di difetti, ma supera il problema della punibilità del falso in bilancio solo se c'è il danno.

ALFONSO BONAFEDE. Non sto facendo valutazioni politiche. Voglio essere sicuro che ci sia certezza nell'applicazione della norma.

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*. Nell'applicazione della norma le garantisco che c'è certezza. Il fatto è che la norma ha requisiti tali da renderla della massima discrezionalità giudiziale. Il legislatore, come spesso accade, affida al giudice la politica di bilancio. Il giudice deciderà sulla base di criteri che verranno via via elaborati.

È la solita storia.

ALFONSO BONAFEDE. Benissimo. Allora le chiedo questo. Ho un falso in bilancio senza danno. Applico l'articolo 131-*bis* sulla tenuità in generale e scopro che quel falso in bilancio non risulta tenue alla luce dei criteri generali dell'articolo 131-*bis*. Se invece quel falso in bilancio ha cagionato un danno, ma questo danno è di entità bassissima, non c'è punibilità.

È questo che a me non torna. Paradossalmente il falso in bilancio con un danno bassissimo è più facilmente non punibile di un falso in bilancio senza danno che è soggetto alla norma generale.

Il mio dubbio tecnico è questo.

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*. Innanzitutto, la distinzione tra pericolo e danno nel falso in bilancio è una distinzione che non si fa. Non è semplice. Un falso in bilancio che provochi un danno - danno in senso tecnico - voglio ancora vederlo. Il falso in bilancio è soprattutto ed essenzialmente un reato di pericolo. I danni sono difficilmente valutabili perché sono legati alla falsa rappresentazione che uno si fa delle condizioni di una società.

Io leggo il bilancio e, per esempio, sono indotto a fornire determinati quantitativi di merce. Non l'avrei fatto se avessi saputo che le condizioni patrimoniali di quella società erano di un certo tipo, ma lei capisce che dimostrare il rapporto di dipendenza da questa falsa rappresentazione è un'impresa piuttosto ardua, che difficilmente si concretizza nel processo penale.

Non è così che funziona. Questa norma vuole dire al giudice che se c'è un danno ne deve tenere conto in modo prevalente, ma normalmente un danno precisato nel capo di imputazione non ci sarà perché non è tra i requisiti di fattispecie. Voglio vedere come salta fuori. Salta fuori solo occasionalmente perché, per esempio, si scopre che, attraverso la falsa rappresentazione di bilancio, si è potuto distogliere tutti gli utili e destinarli ad altro per l'interesse delle posizioni degli amministratori. Gli amministratori hanno preso gli utili e li hanno destinati a investimenti che fanno comodo alla loro posizione in altre società. Lì si potrà vedere un danno eventuale, ma non è la regola.

Ora invece è la regola perché è un requisito di fattispecie ed è per questo che non si applica mai. Lei sa quanti falsi in bilancio si sono giudicati con sentenza passata in giudicato da quando esiste la riforma, cioè da dodici anni? Forse cinque. Dal 1992 al 2003, invece, sono migliaia. Questo le dice qualcosa? Se lei mette requisito di danno e requisito di fattispecie, ha già mezzo paralizzato questo strumento.

L'articolo 2621-*ter* è una via di compromesso. In questo Parlamento c'è senz'altro qualcuno che rivendica la lesività e la necessità di un danno perché ci sia punibilità. In caso di danno se ne tiene conto prevalentemente.

È una norma compromissoria che avrà scarsa applicazione.

PRESIDENTE. Sì, le piccole imprese che hanno paura.

TULLIO PADOVANI, *Ordinario di diritto penale presso la Scuola Superiore S. Anna di Pisa*. A me disturba, più che altro,

questa fluidità dei requisiti per cui si passa dal falso punibile, alla lieve entità, alla non punibilità attraverso scansioni che il giudice governa con parametri fatalmente labili.

Sono labili non perché il giudice non sia in grado di governarli, ma perché il legislatore non gli dice quali sono i fatti rilevanti. Cosa vuol dire rilevanti? Rilevanti per cosa? Lei giustamente parla di fatti materiali. Le replico che è unaendiadi sciocca perché i fatti non sono mai spirituali. I fatti sono materiali, obiettivi, riguardano la realtà.

Dicendo fatti si vuole escludere l'ambito delle valutazioni, mentre nel concetto di informazione è inglobata anche la valutazione. Infatti, si informa sui criteri utilizzati per stimare o non stimare. Tuttavia, la distinzione tra fatto e valutazione è tra le più ardue che si possano prospettare.

Lei sa bene e meglio di me, senza bisogno di essere seguaci di Hans-Georg Gadamer, che distinguere tra fatto e interpretazione è arduo. Non voglio dire, come Gadamer, che non esistono fatti, ma esistono solo interpretazioni. Non è propriamente così, direbbe Maurizio Ferraris, ma l'identificazione del fatto può avere i suoi rischi. Stia pur certo che il giudice non si fa incantare su questo piano. Se c'è qualcosa di falso, il fatto lo trova.

PRESIDENTE. Grazie, professore. Do ora la parola al presidente dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti, Umberto Fantigrossi.

UMBERTO FANTIGROSSI, *Presidente dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti.* Ringrazio la presidente e la Commissione per averci invitato. Cerchiamo di dare un contributo su un punto molto specifico del testo, cioè l'articolo 8, che ha rilevanza amministrativistica.

È un articolo con il quale si ampliano gli oneri informativi verso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). Noi ci chiediamo, in primo luogo, se questa sia la sede in cui occuparci di questa tematica. Forse si potrebbe stralciare la disposizione e collocarla nell'ambito dei provvedimenti, che

pure sono in corso di elaborazione, di revisione della disciplina dei contratti pubblici.

Vogliamo segnalare, oltre a questo aspetto di tipo sistematico, che in questa norma vediamo la prosecuzione di una forte fiducia in questo organismo nazionale, che però, se ulteriormente gravato di tutti questi dati e informazioni, corre qualche rischio di inefficienza o di aumento del livello di discrezionalità sull'intervento.

Noi pensiamo piuttosto che la corruzione possa essere combattuta con un sistema più organico di controlli amministrativi, valorizzando anche il ruolo della giustizia amministrativa. Segnalo, ad esempio, che nella « vicenda Expo », relativamente a un recente grosso appalto, si è registrata la coesistenza di interventi da parte del giudice amministrativo e da parte dell'ANAC. È prevalsa la soluzione dell'ANAC di svuotare la società rispetto ai suoi amministratori potenzialmente imputati di fatti di corruzione per pilotarla attraverso un meccanismo commissariale, ma in concomitanza con un contenzioso amministrativo che ha poi assicurato alla ditta che avrebbe dovuto vincere l'appalto un forte risarcimento dell'ordine di quasi un milione di euro. Alla fine abbiamo un maggior costo dell'opera pubblica senza aver spodestato chi aveva vinto il contratto con eventuali condotte illecite.

Bisogna quindi fare molta attenzione nel regolare il rapporto tra giustizia amministrativa e ANAC e non pensare che l'ANAC possa supplire e intervenire dal centro su tutti i rami della pubblica amministrazione. Il rischio è che si controllino soltanto, e con le problematiche che ho indicato, i grandi appalti, perdendo di vista la pubblica amministrazione e i suoi lunghi rami.

Come indicazione di carattere generale, vogliamo esortare la Commissione e il Parlamento a valorizzare il ruolo della giustizia amministrativa come strumento di contrasto alla corruzione e quindi intervenire sui due punti che adesso sono in realtà molto attuali, cioè il costo del contributo unificato in materia di appalti, che per gli appalti fino a una certa soglia

rischia di essere l'effettiva ragione per la quale c'è il crollo del contenzioso, perché non conviene più per chi ha degli utili sempre via via decrescenti affrontare il contributo unificato — che può arrivare fino a 10.000 euro, e se ci sono i contributi unificati raddoppiati ancora in soglie elevate — che è una soluzione che non esiste in Europa.

In Europa mediamente il contributo unificato è modesto, è pari al costo normale di una causa, quindi non supera mai i 500 euro. Quindi nessun Paese d'Europa conosce i contributivi unificati in materia di appalti in soglie che superano i 1.000 euro.

Il ragionamento va visto rovesciato: la giustizia amministrativa non è ostacolo ai lavori pubblici, ma è il primo strumento che l'imprenditore onesto possiede per ritornare in pista, anche grazie ai provvedimenti cautelari, prima che si realizzi l'esigenza di far finire comunque i lavori a chi l'appalto lo ha vinto con mezzi fraudolenti. Questa è la sostanza.

Noi riteniamo anche necessario che la giustizia amministrativa mantenga una sua forte articolazione territoriale e quindi cogliamo l'occasione per ricordare che, se c'è un ripensamento, come dovrebbe esserci, sulla soppressione delle tre sezioni di Latina, Parma e Pescara, questo sarebbe visto da parte nostra con grande favore, perché il servizio giustizia va reso il più possibile proprio dove si potrebbero realizzare fenomeni corruttivi. Non perché quelle zone siano più interessate da questi fenomeni...

PRESIDENTE. Scusi, non ho capito: la soppressione?

UMBERTO FANTIGROSSI, *Presidente dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti*. Certo, voi sapete che è prevista la soppressione delle tre sezioni delle città che ho indicato prima. Noi abbiamo sollecitato e vogliamo sollecitare anche il Parlamento perché questo dovrà passare attraverso una misura legislativa a rivedere in questo senso.

Sembra che ci sia stato qualche segnale di ripensamento perché è prossimo anche

l'avvio dell'informatizzazione della giustizia amministrativa e a quanto sappiamo non è pervenuta indicazione di non prevedere l'informatizzazione di quelle tre sedi, quindi siamo ancora...

PRESIDENTE. Sono rimaste in piedi.

UMBERTO FANTIGROSSI, *Presidente dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti*. Sono rimaste in piedi, ma se non cambia legislazione dal 1° luglio devono cessare. Noi informiamo la Commissione di aver sollecitato il Governo a rendersi promotore di questo mantenimento, in base al ragionamento che la giustizia amministrativa è un presidio della legalità amministrativa e quindi interviene prima del giudice penale, perché rafforziamo le pene ma a fatto avvenuto, mentre l'azione amministrativa può essere messa in pista prima possibile, anche per evitare quei maggiori costi a cui facevo cenno. Se il penale arriva tardi, intanto l'opera è stata fatta da chi non la doveva fare a costi maggiori.

PRESIDENTE. Molte volte, però, il penale è l'unico che arriva.

UMBERTO FANTIGROSSI, *Presidente dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti*. Se non abbiamo disincentivato le altre forme. Il sogno è di arrivare a un sistema organico in cui tutti questi pezzi si parlano e funzionano, quindi il giudice amministrativo, i controlli amministrativi, il giudice penale, ma nessuno supplisce qualcun altro. Noi invece nel tempo pensiamo di dare funzioni suppletive a qualcuno di questi pezzi e lì non funziona.

Rispetto ad ANAC in questa sorta di entusiasmo del neofita l'autorità ha detto di volere che gli adempimenti anticorruzione fra cui quelli del piano e di tutta questa documentazione molto cartacea siano estesi anche agli ordini professionali e a tutti gli enti pubblici associativi. Noi vediamo un pericolo, ossia che tutta questa politica anticorruzione si possa risolvere in costi, in carta, come è successo per la legislazione sulla *privacy*, ma in niente

di sostanziale soprattutto per gli ordini professionali, che non c'è ragione di sottoporre a questa disciplina per il solo fatto che sono retti dalla finanza propria e non pubblica, quindi non derivano da finanziamenti dallo Stato.

Gli iscritti sono quindi tenuti, se pagano una quota, a controllare che queste quote siano ben utilizzate e che non ci siano fenomeni di deviazione, quindi non c'è alcuna ragione, alcuna sentita esigenza di sottoporli alla disciplina anticorruzione, non c'è alcun fatto di cronaca che abbia portato all'attenzione una *mala gestio* negli ordini professionali.

Ci rendiamo conto che questa non è la sede opportuna, però nella politica ANAC si potrebbe pensare a un'interpretazione autentica che individui l'ambito esatto di azione dell'anticorruzione, che a nostro avviso dovrebbe escludere l'ambito degli ordini professionali.

PRESIDENTE. Lascio la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ANDREA COLLETTI. Innanzitutto vi ringrazio di essere intervenuti perché avevo chiesto proprio la vostra partecipazione dopo aver letto alcuni articoli in riferimento ai costi della giustizia amministrativa, problema che mi viene fatto presente da tutti i miei amici e colleghi amministrativisti.

La mia ottica era quindi prevenire fenomeni di corruzione attraverso un controllo diffuso. Io ritengo che i costi della giustizia amministrativa siano uno dei principali sistemi per avere un controllo diffuso delle buone pratiche della pubblica amministrazione. Oltre al problema dei costi, quindi del contributo unificato che negli ultimi anni è aumentato in maniera vergognosa — se ne parlerà anche alla Corte di giustizia europea di cui aspetto ancora una pronuncia — quali sono le altre problematiche connesse al processo amministrativo che vanno a interferire con la possibilità delle imprese di interferire in un appalto che ritengono viziato o illegittimo?

Faccio un esempio specifico, quello della sopravvenuta mancanza di interesse, qualora la pubblica amministrazione, nelle more di un giudizio amministrativo, revochi il bando e quindi c'è la mancanza di interesse nel procedimento amministrativo dell'impresa che ha già sostenuto dei costi per iniziare il procedimento amministrativo. Voi vorreste modificare la normativa in questo senso o avete altri consigli?

MARIO SANINO, Vice presidente del Foro di Roma. Scusi, ma se l'amministrazione revoca il bando, non è che è cessata la materia del contendere e quindi tutto finisce « a tarallucci e vino ». Ci sarà la possibilità di impugnare il provvedimento che ha revocato il bando e, se colui che lo impugna dimostra che la revoca è stata fatta per evitare che l'opera fosse realizzata, per costui c'è il risarcimento del danno.

Si altera il gioco delle parti, non c'è dubbio, però la revoca può ipotizzarsi tranquillamente, come si deve necessariamente ipotizzare la possibilità di impugnativa di una revoca del bando.

Scusate se sono fuori tema, ma, vista la domanda, visto il vostro argomento, io vorrei aggiungere in materia di giustizia amministrativa di cui tanto se ne parla, ma a sproposito a mio sommo avviso, che la giustizia amministrativa significa difendere la legalità e questi momenti di insofferenza verso la legalità sono veramente da perseguire con tutte le nostre forze.

Se il giudice amministrativo interviene, è perché l'amministrazione non ha funzionato, quindi è inutile prendersela con la giustizia amministrativa. Perché non insegniamo alle amministrazioni come si fanno i bandi, come si fanno le lettere invito, come devono operare le Commissioni giudicatrici, come fare i verbali della Commissione amministratrice e come fare i provvedimenti di aggiudicazione?

Non ce la possiamo prendere con il giudice amministrativo che rivede le bucce di questi procedimenti. Purtroppo noi lottiamo contro un'amministrazione inefficiente. Questa è la verità. La giustizia amministrativa per fortuna c'è, ma pur-

troppo qualcuno non lo capisce ed è assolutamente grave che non si sia detta una parola per migliorare l'amministrazione, tenendo conto che non si migliora con le leggi.

Questa è una stupidaggine, a mio sommo avviso, in quanto l'amministrazione si migliora con la cultura, con la coscienza e soprattutto con la finalità di servire l'amministrazione. Se non c'è questo, perché ce la prendiamo con il giudice che vede che le cose sono fatte male?

FULVIO MASTROVITI, *Vice presidente del Foro di Bari*. Questo detto da un avvocato amministrativista è un tantino sospetto, probabilmente...

PRESIDENTE. Noi siamo nella giustizia penale, quindi la vostra audizione l'abbiamo fatta proprio per il piacere di ascoltarvi e perché è un apporto di riflessione. Condivido pienamente quanto ha detto, laddove tanto si potrebbe evitare di contenzioso sia civile che amministrativo che penale, se ci fosse una cultura e una preparazione dell'amministrazione sempre all'altezza dei tempi e dell'evoluzione normativa, però a questo dovrebbe pensare il disegno di legge di deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche che il Senato ci ha appena trasmesso.

Do la parola al vice presidente del Foro di Bari, Fulvio Mastroviti.

FULVIO MASTROVITI, *Vice presidente del Foro di Bari*. Se non ho mal inteso il senso della domanda, lei ipotizzava un contenzioso sorto per l'impugnazione di un bando che viene successivamente revocato, determinando la condizione della cessazione della materia del contendere o comunque sia del venir meno dell'interesse in capo al ricorrente.

Questa è una condizione evidentemente non patologica, ma fisiologica all'interno delle vicende amministrative e quindi del processo amministrativo che si è innestato, salvo che (e qui entriamo certo nella patologia) in quel caso particolare il ritiro di quel bando non sia frutto di indebite

pressioni, ma ovviamente non immaginiamo un'ipotesi di questo genere, dovendo stare nella fisiologia del rapporto.

Quello che preme rilevare, come diceva poc'anzi il collega Fantigrossi, è che in un settore sensibile come quello degli appalti, ma in generale per tutte le materie disciplinate dai riti speciali e per le materie che rientrano nella competenza del giudice amministrativo, il presidio assicurato dalla giustizia amministrativa deve essere un presidio efficace ed efficiente.

Il contributo unificato, come lei diceva, il problema delle spese di giustizia, costituisce effettivamente oggi una grossa remora, in particolare in quel settore.

UMBERTO FANTIGROSSI, *Presidente dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti*. Un secondo solo, perché mi sembrava che avesse chiesto se avessimo altre proposte o altre indicazioni sul rito degli appalti. Io credo che una riflessione vada fatta anche su questa accelerazione forte che è stata introdotta, per cui la fase cautelare viene sostanzialmente quasi abbandonata a favore di una fissazione della causa del merito in tempi rapidissimi.

I primi anni di funzionamento di questo meccanismo così accelerato stanno facendo ripensare all'utilità di una cautelare effettiva, che rientra nel ragionamento che facevo all'inizio, in quanto consente di rimettere in pista il migliore che è stato escluso per fatti magari corruttivi.

La pratica di questi anni ha messo in dubbio questa idea che la cautelare debba essere eliminata perché tanto facciamo il merito a breve e abbiamo tutti rivalutato l'importanza della cautelare.

PRESIDENTE. Scusi, non ho un ricordo molto vivo: nel decreto-legge n. 90 del 2014 il legislatore non è intervenuto sulla cautelare, forse sulla cauzione?

MARIO SANINO, *Vice presidente del Foro di Roma*. Era proprio in questo senso che andava l'osservazione, nel senso che l'intervento cautelare del giudice va considerato in senso positivo, non come ostacolo all'esecuzione dell'opera. Sono due

piani che devono essere in grado di dialogare tra di loro. Il corretto funzionamento di entrambe le istituzioni.

Viceversa, se si considera l'intervento in sede cautelare del giudice come un ostacolo, come un blocco, come un'indebita interferenza nel processo, questo farà sì che alla fine si avranno opere forse realizzate, non si sa a quali condizioni economiche e sociali, salvo scoprire poi con l'intervento del giudice penale (lei faceva giustamente riferimento al fatto che oggi sembra essere quello l'unico presidio, ma in realtà fortunatamente così non è) che in realtà sarebbe stato opportuno bloccare e indirizzare diversamente l'azione della pubblica amministrazione.

In realtà ci sono le condizioni, il processo amministrativo è un processo assolutamente rapido grazie anche agli interventi del legislatore. Le statistiche interne al processo amministrativo lo dicono.

PRESIDENTE. Sì, però un conto è quando ovviamente c'è una pretesa legittima, ma abbiamo avuto dei casi (è per approfondire la mia conoscenza, perché non è nemmeno nostra competenza) in cui molte volte la cautelare in realtà poi blocca l'opera. Forse in Liguria c'è stato un caso...

FULVIO MASTROVITI, *Vice presidente del Foro di Bari*. Sì, però in Liguria non era stata concessa la sospensiva, l'amministrazione si era fermata da sola. Questo è uno dei tanti equivoci.

MARIO SANINO, *Vice presidente del Foro di Roma*. Questo è un problema molto delicato, presidente, perché spesso l'amministrazione attaccata si blocca, si ferma, ha paura, quindi non procede oltre.

FULVIO MASTROVITI, *Vice presidente del Foro di Bari*. Si ferma anche perché c'è il risarcimento del danno.

MARIO SANINO, *Vice presidente del Foro di Roma*. Questo però poteva andar bene quindici anni fa, prima della sentenza della Cassazione, oggi non va più

bene, oggi c'è lo strumento risarcitorio che è un elemento di riequilibrio rispetto a questo, quindi l'amministrazione in realtà ha gli strumenti.

PRESIDENTE. Vi ringrazio molto per questi ulteriori approfondimenti che sicuramente sono utili. Adesso darei la parola a Davide Del Monte, *executive director* di Transparency International Italia.

DAVIDE DEL MONTE, *Executive director di Transparency International Italia*. Grazie per l'invito, presidente. Farò delle note di carattere generale. Innanzitutto voglio esprimere a nome della nostra associazione l'apprezzamento per il senso e l'impianto generale della legge che, come è stato detto prima, è perfettibile e migliorabile (adesso daremo anche qualche spunto), ma comunque rappresenta sicuramente un passo avanti.

Il primo punto è relativo alla tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti, i cosiddetti *whistleblowers*, le cui tutele sono state inserite nell'ordinamento. La figura a livello culturale è arrivata in Italia con la legge n. 190 del 2012, ma in maniera limitata e, seppur nella brevità del comma 51 dell'articolo 1 di tale legge, che introduce l'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, anche contraddittoria all'interno della disposizione stessa.

Questa norma prevede che il dipendente che voglia segnalare degli illeciti usi come canali l'autorità giudiziaria o la Corte dei conti o in ultima istanza il suo superiore gerarchico. Secondo noi avrebbe più senso eliminare la figura del superiore gerarchico e inserire quella del responsabile per la prevenzione della corruzione, che viene tra l'altro previsto proprio dalla citata legge n. 190 del 2012, solo che poi nella prosecuzione del testo della legge forse si è perso il senso e chiaramente non c'è nulla di più disincentivante che dire a un dipendente di segnalare qualcosa al proprio superiore gerarchico.

Sempre su questo tema, che ci è molto caro e riteniamo essere una delle leve che può aiutare a far venire alla luce i casi di corruzione nel nostro Paese, dato che in

questa nuova proposta si definiscono anche delle attenuanti per coloro che si adoperano per evitare che il reato prosegua, cosa che troviamo corretta nel suo impianto generale, ci sembrerebbe opportuno inserire degli incentivi non per chi fa parte del processo corruttivo e a un certo punto decide di uscirne denunciando, ma per chi è semplicemente informato dei fatti, come il dipendente di prima.

Nel Libro bianco pubblicato nel 2012 dalla Commissione Garofalo si prevedevano addirittura degli incentivi economici per il dipendente che variavano dal 15 al 30 per cento della somma che l'amministrazione era riuscita a recuperare grazie alla segnalazione. Forse potrebbe essere un'idea riprendere questo tipo di incentivi, perché altrimenti si rischia di incentivare con uno sgravio della pena chi è stato coinvolto nel processo corruttivo, ma di disincentivare chi invece stando fuori vorrebbe solo portare i fatti all'attenzione delle autorità.

Sempre sul tema del *whistleblowing*, anche per il tipo di attività che facciamo, ci siamo resi conto che è venuta a mancare tutta un'attività di comunicazione rispetto a queste nuove tutele e alla possibilità di fare segnalazioni. Si è accennato prima alla cultura etica che bisognerebbe incentivare nella pubblica amministrazione, e una maggior comunicazione di questi nuovi strumenti disponibili sarebbe sicuramente più utile di qualsiasi legge anticorruzione. Questo è un altro piccolo suggerimento.

Un altro punto su cui abbiamo lavorato molto come associazione e che non ci trova molto in sintonia con il disegno di legge è il tema della prescrizione. Si alzano chiaramente i termini perché si alzano le pene, ma, sia comparando i termini di prescrizione del nostro Paese con quelli europei, sia dalle statistiche sui processi per corruzione che si prescrivono nel nostro Paese, abbiamo constatato come la prescrizione in Italia, unico Paese in tutta Europa, cominci a decorrere dall'atto della commissione del reato e finisca solo dopo la sentenza di terzo grado. Nonostante gli aumenti delle pene e di conse-

guenza dei tempi di prescrizione, non credo che questo aiuterà a far terminare molti più processi, mentre bisognerebbe probabilmente rivedere proprio i meccanismi di sospensione.

PRESIDENTE. Le volevo dire che questo ramo del Parlamento ha approvato una riforma della prescrizione, che attualmente è all'esame del Senato.

DAVIDE DEL MONTE, *Executive director di Transparency International Italia*. Però sarebbe utile fare andare tutto insieme, ci troviamo con un pezzo qui e un pezzo là.

PRESIDENTE. L'importante è arrivare alla fine. Date atto che un ramo del Parlamento ha approvato la riforma della prescrizione. Sicuramente non sarà la migliore delle riforme, però evita quello che lei dice, cioè che non corra più per tre gradi di giudizio. Sono perfettamente d'accordo e anzi avrei auspicato anche una riforma più radicale. Auspichiamo che il Senato la porti avanti, quindi confidiamo anche sulle vostre associazioni.

DAVIDE DEL MONTE, *Executive director di Transparency International Italia*. Confidate bene sicuramente. Partivo infatti non per gentilezza con l'apprezzamento della legge, nel senso che faccio i rilievi che considero opportuni e che spero possano essere utili.

Il terzo punto che è emerso anche da ciò che è stato detto precedentemente, è l'organicità del sistema anticorruzione. Mi rendo conto che un sistema organico non può essere creato per legge, ma è una questione più di prassi e più di ruoli che devono essere assunti e capiti probabilmente dalle diverse organizzazioni, istituzioni, autorità che sono in questo campo, però ci rendiamo conto che c'è veramente una moltitudine di soggetti che operano nel grande mondo della lotta alla corruzione, dall'ANAC alla Corte dei conti alla Guardia di Finanza alle nostre associazioni della società civile.

Ci sono grosse difficoltà di rapporti tra tutti questi soggetti e non mi riferisco solo

a rapporti tra associazionismo e autorità, che anzi forse è quello più semplice da creare, ma tra istituzioni stesse. Accompagnando i segnalatori che vanno da ANAC nel loro percorso di segnalazione, ci rendiamo conto di come purtroppo ANAC abbia o stia impostando un sistema per ricevere in maniera più efficiente le segnalazioni di corruzione, ma lo sbocco di fronte al penale è quello di andare in questura così come potrebbe andarci qualsiasi privato cittadino. Non esiste un canale di comunicazione diretto anche preferenziale per l'autorità anticorruzione.

Succede una cosa veramente drammatica: ci sono mille segnalazioni di cui non si sa più nulla per uno o due anni, finché non c'è un percorso lungo all'interno del tribunale, chi ha fatto quelle segnalazioni pensa di aver fatto qualcosa di assolutamente inutile e si accresce la sfiducia. In questo senso bisogna rendere più efficiente il sistema anticorruzione, per cercare di sgretolare quel muro di sfiducia che purtroppo dobbiamo ammettere si è creato nel Paese.

PRESIDENTE. Prima di porle una domanda su questo punto, comunico che oggi, a seguito di un Ufficio di presidenza congiunto con la Commissione lavoro, la proposta di legge a prima firma Businarolo, A.C. 1751, che affronta il problema della protezione degli autori di segnalazione di reati e irregolarità nell'interesse pubblico, è stata inserita all'ordine del giorno.

Essendo stata assegnata alle due Commissioni, abbiamo dovuto fare un Ufficio di presidenza congiunto e la discussione inizierà il 19 maggio e sarà sicuramente un'occasione di ulteriore approfondimento di questi temi.

Mi interessa molto l'ultima parte che lei ha affrontato. Se una segnalazione all'interno di luoghi di lavoro viene canalizzata all'ANAC, l'ANAC fa approfondimenti? E poi cosa accade? La segnalazione all'ANAC è soltanto una formalità? Qual è il problema e quale il suggerimento?

DAVIDE DEL MONTE, *Executive director di Transparency International Italia*. Forse mi sono spiegato male, lo spiego meglio. Nel momento in cui la segnalazione è relativa a illeciti amministrativi, quindi relativi al piano triennale per la prevenzione della corruzione, l'ANAC se ne occupa.

PRESIDENTE. Quando ha rilevanza eventuale penale?

DAVIDE DEL MONTE, *Executive director di Transparency International Italia*. Quando ha rilevanza penale ANAC non può fare altro che portare la segnalazione in questura, quindi seguire il percorso.

PRESIDENTE. Ma la trasmette ANAC?

DAVIDE DEL MONTE, *Executive director di Transparency International Italia*. La trasmette ANAC, ma il fatto che venga trasmessa da ANAC non dà nessuna priorità a quella segnalazione. Questo mi sembra illogico, perché immagino che ANAC già farà un'analisi almeno preliminare della segnalazione prima di trasmetterla, quindi è come se ci fosse già stata una sorta di certificazione sulla segnalazione.

PRESIDENTE. Ho capito. È un tema che cercheremo di affrontare. Adesso do la parola a Davide Pati, vice presidente di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie. È presente anche Leonardo Ferrante, responsabile della campagna « Riparte il futuro ».

DAVIDE PATI, *Vice presidente di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*. Desidero innanzitutto esprimere un sincero ringraziamento per questa convocazione e anche per l'importante lavoro che lei come presidente svolge in questa Commissione e a tutto l'Ufficio di presidenza.

La riforma sull'anticorruzione di cui state discutendo in questi giorni è una riforma che sicuramente non può più attendere. Abbiamo lasciato agli atti un nostro documento per tutti i membri della Commissione giustizia, intitolato « Una riforma che non può attendere ».

Auspichiamo che le modifiche pur opportune al testo non costituiscano un'occasione di rinvio *sine die* rispetto all'altro ramo del Parlamento, ma possano costituire le necessarie garanzie sui tempi di definizione e di approvazione definitiva.

Penso che una lettura del contrasto alla corruzione parallela a un rafforzamento degli strumenti in materia di contrasto alla criminalità organizzata vada fatta e quindi vengo ad alcune prime osservazioni che sono state anche riprese dall'Associazione nazionale magistrati. Ci saremmo aspettati in questo disegno di legge l'estensione di alcuni strumenti di indagine contro la criminalità organizzata anche per reati di corruzione.

Vengo ad alcuni punti. Non ci soffermeremo su tutti, ma troverete nel documento un'analisi più approfondita. Per quanto riguarda le pene accessorie, anche qui ci saremmo aspettati un maggiore inasprimento delle pene accessorie, nel senso di sanzioni interdittive rispetto sia alla incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, sia alla estinzione del rapporto di lavoro. Sicuramente un passo in avanti si è fatto, ma ci saremmo aspettati un maggior inasprimento delle sanzioni interdittive.

Come sottolineava anche il rappresentante di *Transparency International*, la previsione del ravvedimento operoso, quindi l'attenuante in caso di collaborazione, è davvero un provvedimento importante per incentivare forme di collaborazione per far emergere tutta la filiera illegale e come per i reati di mafia spezzare la rete corruttiva.

La riforma della prescrizione è stata affrontata anche con il suo intervento, presidente, e la ringrazio anche dell'impegno che ha avuto nell'approvazione in questo ramo del Parlamento e speriamo davvero che si possa fare un passo in avanti anche in quella direzione della riforma.

PRESIDENTE. Il percorso però non è finito.

DAVIDE PATI, *Vice presidente di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le*

mafie Lo so, è al Senato. Per quanto riguarda la restituzione del maltolto, va bene la riparazione pecuniaria, ma è importante anche la previsione di sospensione della pena legata alla restituzione della somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito e anche la modifica relativa al patteggiamento.

Per quanto riguarda le misure patrimoniali di confisca - sono all'attenzione di questa Commissione alcuni disegni di legge recanti misure per favorire l'emersione alla legalità e alla tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata - è stata importante l'estinzione effettiva della confisca di prevenzione antimafia per reati di corruzione.

L'importante è che per rendere più efficace ed effettiva la confisca ai corrotti venisse approvata e quindi rimandiamo, se non è possibile inserirla in questo testo, al testo sui beni confiscati.

Non entriamo nel merito degli articoli relativi all'Autorità nazionale anticorruzione, perché sicuramente il Presidente Cantone avrà dato le indicazioni giuste. Manca quello che con *Transparency International* portiamo avanti rispetto ai test di integrità da parte degli agenti provocatori e rispetto anche alla norma sul *whistleblowing*, su cui, insieme a Libera, con « Riparte il futuro » di *Transparency International*, portano avanti un'importante campagna di sensibilizzazione e di accompagnamento alla denuncia anche a livello europeo. C'è una grande spinta anche da parte di Libera per la campagna « Riparte il futuro » di *Transparency International*, perché l'Unione Europea adotti una direttiva sul tema.

Rispetto all'innalzamento delle pene per i diritti di associazione mafiosa, è importante aumentare le pene anche per il delitto di cui all'articolo 416-ter, lo scambio elettorale politico mafioso, così come con la campagna « Riparte il futuro » stiamo chiedendo. Per quanto riguarda il falso in bilancio, non mi soffermo sugli aspetti tecnici, sulle parole « fatti materiali rilevanti »,

« consapevolmente » e « concretamente », ma i passi in avanti sono importanti, questa grande attenzione alla perseguibilità senza soldi e quindi procedibilità d'ufficio, ma è importante che anche per le aziende non quotate in borsa siano previste le intercettazioni e quindi aumentare almeno a sei anni le pene previste per le aziende non quotate in borsa.

È un punto importante, chiesto anche in sede di discussione al Senato. Noi chiediamo con forza che questo venga previsto. Così come nei fatti di lieve entità, il fatto che si reintroduca la punibilità a querela, mentre ci appare superfluo prevedere un'ipotesi tenue in tal senso, ben potendo il giudice graduare la pena in quel minimo e massimo previsti, che noi chiediamo di aumentare almeno a sei anni per prevedere le intercettazioni anche per le aziende non quotate in borsa.

Questa riforma quindi va sicuramente nella direzione giusta. Abbiamo segnalato questi punti perché ci sembrano importanti in questa campagna « Riparte il futuro » che Libera con tante altre realtà sta portando avanti nel Paese, proprio oggi, anche con l'abolizione del vitalizio ai condannati, così come le norme in materia di beni confiscati e di riforma del codice degli appalti.

Auspichiamo che la Commissione giustizia si faccia portavoce di questa nostra richiesta, che viene da una base di tante realtà associative nel nostro Paese, tanti giovani e tanti cittadini che hanno firmato quella campagna, e in queste ore stiamo raggiungendo il milione di firme nella campagna « Riparte il futuro », campagna che vuole restituire fiducia e credibilità alle istituzioni. Noi ci crediamo veramente. Non è possibile approvare oggi su questi temi le riforme sull'anticorruzione quando ci sono ancora troppi compromessi al ribasso: bisogna andare oltre questi compromessi al ribasso e lavorare perché sia veramente restituita dignità, credibilità e autenticità alla politica nel nostro Paese.

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Mattiello.

DAVIDE MATTIELLO. Ringrazio gli auditi. Intervengo solo per un paio di puntualizzazioni soprattutto sull'ultimo intervento del vice presidente di Libera, Davide Pati.

Rispetto all'estensione delle misure di prevenzione patrimoniale anche ai corrotti, per ora i testi sui quali stiamo lavorando, l'A.C. 1138, l'A.C. 2737 e gli altri abbinati lo prevedono e vanno in questa direzione.

Speriamo da questo punto di vista di poter procedere al più presto all'esame di questi testi. Speriamo peraltro che vengano formalizzate le intese, perché attualmente, nonostante l'impegno esplicito e chiaro di questa Commissione nella persona della sua presidente perché tutto ciò avvenisse, non è ancora avvenuto neppure formalmente.

PRESIDENTE. Con la Presidente della Camera oggi ci siamo parlate e stiamo aspettando la risposta del Presidente del Senato. Il Presidente del Senato ha chiesto deduzioni alle Presidenze delle Commissioni giustizia e affari costituzionali, però credo che siamo in dirittura d'arrivo.

DAVIDE MATTIELLO. Bene. La seconda puntualizzazione è che io ho formalizzato una proposta di emendamento che va nel senso di aumentare le pene dell'articolo 416-ter in maniera proporzionale all'aumento di quelle dell'articolo 416-bis, così come ci eravamo impegnati a fare.

PRESIDENTE. Vi ringrazio del contributo e ringrazio i colleghi che hanno partecipato. Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 16 giugno 2015.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 2,00



17STC0010150