

## XIV COMMISSIONE PERMANENTE

### (Politiche dell'Unione europea)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici. C. 1189 Governo (Parere alle Commissioni I e II) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	23
---	----

##### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 31 ottobre 2018. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.*

#### La seduta comincia alle 9.

**Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici.**

**C. 1189 Governo.**

(Parere alle Commissioni I e II).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Rosalba DE GIORGI (M5S), *relatrice*, ritiene, preliminarmente, che il disegno di legge governativo C. 1189 costituisca un *corpus* assai ampio e – per certi versi – ambizioso di rafforzamento del contrasto della corruzione, intesa questa non solo nel senso tecnico, ma anche come insieme delle condotte fraudolente e contrastanti con la legge, in cui sia presente un elemento di appropriazione di pubbliche risorse o abuso o mercimonio di pubbliche funzioni. Osserva che la relazione illustrativa che accompagna il testo di legge, redatta dal Governo e trasmessa alla Ca-

mera, appare ben strutturata ed esplicativa dell'intento legislativo, che si muove sul doppio versante, sia sostanziale sia procedurale, introducendo modifiche sia nella disciplina dei reati e delle pene, soprattutto accessorie, sia nella regolazione procedurale e investigativa, prevedendo significative novità. Segnala, sinteticamente, che le modifiche al codice penale sono contenute nell'articolo 1 e ineriscono a entrambi i versanti. Sottolinea che dal punto di vista procedurale, viene eliminata, quale condizione di procedibilità, la richiesta del Ministro della giustizia allorquando il delitto commesso all'estero dal cittadino italiano – pur entro i limiti di pena che la esigerebbero – consista nei fatti di corruzione di incaricato di pubblico servizio o traffico d'influenze e che viene, altresì, eliminata la necessità della richiesta ministeriale allorquando il delitto sia commesso da stranieri all'estero in danno di enti o cittadini italiani e si tratti di reati di concussione e corruzione nelle sue varie forme. Rimarca che, sul piano delle sanzioni, il panorama delle innovazioni è ampio e articolato ed è volto a limitare le capacità del condannato per i reati di corruzione di reinserirsi nel circuito della decisione pubblica e dei relativi benefici economico-impresariali. In tal senso, sottolinea che viene modificato l'ar-

articolo 32-ter, secondo comma, del codice penale, allungandosi la durata della pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione per i reati di peculato, concussione, le varie corruzioni e traffico d'influenze, che passa da uno a cinque anni ad un minimo di cinque fino ad un massimo di sette anni. Rileva quindi che viene poi interamente sostituito l'articolo 32-quater, in punto di casi in cui è comminata l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, onde aggiungere il peculato e il traffico d'influenze e che viene modificata la disciplina della sospensione condizionale della pena, onde prevedere un inasprimento degli obblighi del condannato per i reati in questione e concedere per gli stessi reati al giudice la facoltà di non estendere gli effetti della sospensione condizionale della pena all'interdizione dai pubblici uffici e all'incapacità di contrattare, le quali viceversa – in regime ordinario – in quanto pene accessorie rimarrebbero sospese. Segnala inoltre che, sempre nell'articolo 1 del provvedimento (comma 1, lettera g), si contempla una modifica restrittiva dell'istituto della riabilitazione: essa non rimuove gli effetti dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione quando si tratti dei reati in oggetto, a meno che – decorsi almeno 12 anni dalla riabilitazione il giudice, a richiesta del condannato, non valuti che questi abbia dato « prove effettive e costanti » di buona condotta. Sottolinea che, da questo punto di vista, non vi sono profili di dubbi costituzionali alla luce di alcune pronunzie della Corte, che hanno rimesso queste valutazioni alla discrezionalità legislativa, richiamando in particolare la sentenza n. 211 del 1993. Sempre con riguardo al predetto articolo 1, comma 1, evidenzia che le lettere da h) a m) prevedono diverse modifiche che vanno nel senso del rafforzamento della tutela penale del settore. In particolare, alla lettera l) la riforma proposta aggiunge, al primo comma, due nuovi numeri che estendono la portata incriminatrice dell'articolo 322-bis, rispettivamente, a chi

esercita, nelle organizzazioni pubbliche internazionali, funzioni corrispondenti a quelle di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio (n. 5-ter), nonché ai membri di assemblee parlamentari internazionali o organizzazioni internazionali o sovranazionali e ai funzionari delle corti internazionali (n. 5-quater). Ricorda che una seconda modifica introdotta dalla lettera l) riguarda il secondo comma, n. 2) dello stesso articolo 322-bis. La novella amplia l'ambito applicativo della disposizione con riguardo ai funzionari esteri, eliminando l'elemento finalistico dei reati di induzione indebita a dare o promettere utilità (articolo 319-quater, secondo comma), di corruzione attiva (articolo 321) e di istigazione alla corruzione (articolo 322, primo e secondo comma). Viene, infatti, soppresso il riferimento al fatto « commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero per ottenere o mantenere un'attività economica o finanziaria ». Infine evidenzia che la lettera o) dell'articolo 1, comma 1, abroga il reato di millantato credito, ritenuto evidentemente legato a visioni vetuste delle relazioni tra pubblico ufficiale e cittadini e, comunque, assorbito nel reato di traffico d'influenze, il quale viene peraltro riformulato interamente. Passando all'articolo 2 del disegno di legge rimarca che in esso sono ricomprese le modifiche al codice di rito penale, con riferimento particolare al patteggiamento, rito alternativo al dibattimento in cui la pena è applicata dal giudice su concorde richiesta delle parti e che non deve superare in concreto i cinque anni: il beneficio per l'imputato non è solo lo sconto di pena di un terzo ma anche l'inapplicabilità delle pene accessorie, ove la pena detentiva principale non superi i due anni. Osserva che, sebbene il comma 1-ter dell'articolo 444 del codice di procedura penale condizioni l'accesso al rito del patteggiamento alla restituzione del prezzo o del profitto del reato quando si tratti di peculato, concussione e le diverse figure di corruzione, il legislatore ha ritenuto di dover intervenire in relazione ai reati qui in discorso, assegnando al giudice la facoltà di denegare il patteggiamento se l'imputato

domanda di essere esonerato dalle pene accessorie; e comunque di irrogare tali pene pur dopo la definizione del giudizio con le pene principali richieste dalle parti.

Segnala che nell'articolo 3 viene inaspriato il regime della corruzione privata, prevedendo la procedibilità d'ufficio. Osserva che nell'articolo 4 si inseriscono i reati in oggetto nel catalogo di quelli che impediscono il godimento di alcuni benefici carcerari, e che nell'articolo 5 si prevede la figura dell'agente sotto copertura per contrastare la corruzione, come auspicato da molte parti e come è pratica prevista, ad esempio, dalla legge in ambito di stupefacenti, terrorismo e riciclaggio. Ricorda che l'articolo 6 mira all'inasprimento, in termini di durata, delle sanzioni interdittive nell'ipotesi di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, derivante dalla commissione dei seguenti reati contro la pubblica amministrazione: concussione (articolo 317); corruzione propria, semplice (articolo 319) e aggravata (articolo 319-bis) dal rilevante profitto conseguito dall'ente; corruzione in atti giudiziari (articolo 319-ter); induzione indebita a dare o promettere utilità (articolo 319-quater); dazione o promessa al pubblico ufficiale (o all'incaricato di pubblico servizio) di denaro o altra utilità da parte del corruttore (articolo 321); istigazione alla corruzione (articolo 322). Per quanto riguarda il capo II del disegno di legge, ricorda che esso è composto dagli articoli da 7 a 12, recanti norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici, nonché disposizioni riguardanti le fondazioni politiche, e che è posta in capo alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici l'applicazione delle sanzioni previste in base al nuovo assetto normativo. Venendo agli aspetti di più stretta competenza della Commissione, osserva che il provvedimento in esame promana anche da istanze di atti di diritto internazionale non propriamente riconducibili all'Unione europea. Evidenzia, infatti, che si tratta spesso

di misure di completamento del recepimento delle Convenzioni ONU di Merida sulla lotta alla corruzione e del Consiglio d'Europa di Strasburgo del 1999 (convenzione civile e penale). Ritiene, tuttavia, utile ricordare che l'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, al comma 2, prescrive che l'Unione offra « ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata [...] la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima ». Sottolinea, inoltre, che l'articolo 67 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al comma 1, stabilisce che sia realizzato uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri, mentre, al comma 3 del medesimo articolo 67, è prescritto come mezzo per garantire il conseguimento di tale obiettivo il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e il ravvicinamento delle legislazioni penali. Ricorda, peraltro, che molte disposizioni già vigenti su cui il disegno di legge n. 1189 va a incidere per rafforzarne il livello sanzionatorio erano state introdotte con la legge n. 300 del 2000, la quale a sua volta recepiva accordi europei stipulati ai sensi dell'articolo K.3 dell'allora Trattato di Maastricht, rientranti cioè nel cosiddetto terzo pilastro, quello della cooperazione giudiziaria e degli affari interni. Ritiene, inoltre, che proprio in quest'ottica, merita sottolineare che una modifica all'articolo 322-bis del codice penale è oggetto di una specifica disposizione di delega al governo contenuta nel disegno di legge di delegazione europea 2018 (AC 1201) in corso di esame in sede referente presso la Commissione. Ricorda, in particolare, che la lettera d) del comma 1 dell'articolo 3 del predetto disegno di legge di delegazione europea, concernente il recepimento della direttiva 1371 del 2017 sui reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, delega il Governo a modificare l'articolo 322-bis del codice penale, estendendo la punizione dei fatti di corruzione passiva, come definita dalla direttiva, anche ai pubblici ufficiali e

agli incaricati di pubblico servizio di Paesi terzi rispetto agli Stati membri dell'Unione europea o di organizzazioni pubbliche internazionali, quando tali fatti siano posti in essere in modo che ledano o possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione. Evidenzia inoltre che la medesima disposizione delega il governo ad apportare un'ulteriore modifica al medesimo articolo 322-*bis* (secondo comma, n. 2), volta ad ampliare l'ambito applicativo della disposizione, attualmente circoscritto ai fatti commessi in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria. In proposito, rileva comunque come sembrerebbe opportuno che prosegua l'iter parallelo delle due previsioni, dall'ambito applicativo peraltro non esattamente coincidente, al fine di garantire comunque il recepimento della direttiva 2017/1371/UE. Con riferimento al Capo II, materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici nonché disposizioni riguardanti le fondazioni politiche, evidenzia come le norme che si intende introdurre si pongano nel solco di una tendenza anche a livello europeo verso una maggiore trasparenza rispetto all'operato dei partiti politici, come testimoniato anche dal recente regolamento n. 673 del 2018 che introduce maggiori controlli e trasparenza relativamente ai partiti politici europei.

Conclude ricordando che, a tal proposito, le previsioni che stabiliscono il consenso implicito dell'interessato riguardo alla pubblicazione e alla tracciabilità dei dati relativi all'identità dell'erogante il contributo o la prestazione in favore di partiti o movimenti politici di cui agli articoli 7 e 8 dovrebbero essere comunque valutate anche alla luce del quadro normativo in materia di trattamento dei dati personali (da ultimo ridefinito dal regolamento (UE) 2016/679) e degli orientamenti del Garante per la protezione dei dati personali.

Alessandro BATTILOCCHIO (FI) ritiene che il testo all'esame susciti molte perplessità su aspetti di merito che, tuttavia, esulano dagli ambiti di competenza della Commissione. Osserva che il provvedi-

mento accoglie alcune raccomandazioni provenienti da organizzazioni internazionali quali, ad esempio ma non solamente, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), allo scopo di completare il percorso di adeguamento della normativa interna a quella convenzionale nell'azione di contrasto del fenomeno corruttivo. A tal proposito, ritiene opportuno – segnalando per altro che l'anno prossimo si terranno le elezioni per il Parlamento europeo – che, almeno nella premessa del parere che la Commissione formulerà siano ricordati i principi cui si informa la recente normativa europea in materia di partiti politici, approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea nello scorso mese di aprile, che rafforza gli obblighi di trasparenza a carico di partiti e movimenti politici europei.

Emanuela ROSSINI (Misto-Min.Ling.) rileva che il provvedimento all'esame si propone un programma ambizioso. Tuttavia ritiene che la mera imposizione di regole non sia di per sé sufficiente a raggiungere lo scopo prefissato. In tal senso, è dell'avviso che la dimensione culturale e formativa possa giocare un ruolo essenziale in materia e ritiene che il provvedimento dovrebbe anche prevedere e riconoscere la rilevanza della funzione formativa in materia.

Cristina ROSSELLO (FI) considerata la complessità del provvedimento all'esame, chiede alla relatrice di fornire chiarimenti in merito alle disposizioni relative, rispettivamente, all'introduzione di tecniche investigative speciali attraverso l'azione dei cosiddetti agenti sotto copertura, e alla durata, o comunque la tempistica, degli effetti delle sanzioni accessorie anche con riguardo alla riabilitazione dei soggetti puniti. Su tali punti, conclude, sarebbe utile conoscere anche quali siano le normative applicate negli altri Paesi.

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

**La seduta termina alle 9.15.**