

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

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>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	65
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	72
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere dei deputati Zangrillo, Polverini, Cannatelli, Fatuzzo, Musella, Rotondi, Scoma</i>)	73

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 7 novembre 2018. — Presidenza del presidente Andrea GIACCONE, indi della vicepresidente Renata POLVERINI.

La seduta comincia alle 10.40.

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).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo rinviato nella seduta del 6 novembre.

Andrea GIACCONE, *presidente*, ricorda che, avendo nella seduta di ieri la relatrice, on. Segneri, svolto la sua relazione, nella seduta odierna la Commissione procederà all'espressione del parere sul provvedimento. Segnala, infine, che i deputati

del gruppo Forza Italia hanno presentato una proposta alternativa di parere.

Invita la relatrice, onorevole Segneri, a illustrare la sua proposta di parere.

Enrica SEGNERI (M5S), *relatrice*, illustra la sua proposta di parere favorevole sul disegno di legge (*vedi allegato 1*).

Carlo FATUZZO (FI), pur riconoscendo l'impegno della relatrice, dichiara di non condividere il merito del provvedimento, con particolare riferimento alle disposizioni del Capo II riguardanti la trasparenza dei finanziamenti ai partiti e ai movimenti politici. Si tratta di disposizioni che ritiene, sulla base della sua personale esperienza politica, eccessivamente invasive dell'autonomia di azione di formazioni che, per loro natura, mirano a raccogliere più voti possibile. A titolo di esempio, osserva che il divieto, previsto dall'articolo 7, comma 1, per i partiti e i movimenti politici di ricevere contributi, prestazioni gratuite o altre forme di sostegno a carattere patrimoniale, potendosi applicare a qualsiasi forma di attività politica, potrebbe condizionarla gravemente. Ancora, l'obbligo, previsto al

comma 5 del medesimo articolo 7, di pubblicare sul sito *internet* istituzionale il *curriculum vitae* e il certificato penale dei propri candidati a qualsiasi elezione potrebbe porre in estrema difficoltà i partiti o i movimenti politici, primo perché li obbligherebbe a dotarsi di un sito istituzionale e poi perché li assoggetterebbe ad ulteriori oneri burocratici, senza contare che la norma non richiede il consenso dei candidati alla pubblicazione dei loro dati, a prescindere dalla futura elezione.

Paolo ZANGRILLO (FI) illustra la proposta di parere contrario, alternativa alla proposta presentata dalla relatrice, presentata dai deputati del gruppo Forza Italia (*vedi allegato 2*).

Debora SERRACCHIANI (PD) giudica quanto mai inopportuno politicamente che la Commissione esprima un parere su un testo il cui esame da parte delle Commissioni di merito non si è ancora concluso, soprattutto in relazione ad una proposta emendativa, riguardante i termini della prescrizione, sulla quale le divisioni all'interno della maggioranza si sono fatte sempre più evidenti e che stanno ritardando anche la conclusione dell'esame del cosiddetto « decreto sicurezza » da parte del Senato. Pur riconoscendo che le parti del disegno di legge riconducibili alle competenze della XI Commissione sono limitate, osserva che, per consentire alla Commissione medesima di svolgere al meglio la sua funzione, è necessario che siano sciolti i nodi politici che, allo stato, dividono la maggioranza. Per tali ragioni, ritiene necessario rinviare l'espressione del parere da parte della Commissione lavoro al termine dei lavori delle Commissioni I e II.

Renata POLVERINI (FI) si dichiara, in primo luogo, d'accordo con l'on. Serracchiani sull'opportunità che la Commissione Lavoro rinvi l'espressione del parere al termine dell'esame in sede referente delle Commissioni di merito. A suo giudizio, il risultato di tale esame sarà, come purtroppo avviene sempre più di frequente, il recepimento di un accordo po-

litico esterno al Parlamento. In secondo luogo, condivide le osservazioni espresse dai colleghi Fatuzzo e Zangrillo sulle disposizioni dell'articolo 7 del disegno di legge che, a suo giudizio, limiteranno fortemente la possibilità per i cittadini di concorrere alla vita politica. Si tratta di un ulteriore passo di un cammino iniziato con l'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti e proseguito con altri provvedimenti approvati più sull'onda dell'emotività che con l'intento di risolvere i problemi. Il divieto per partiti e movimenti politici di avvalersi delle prestazioni gratuite dei propri sostenitori è, infatti, talmente generico da potersi applicare a qualsivoglia attività in qualsivoglia manifestazione politica, a partire dal volantaggio. Si tratta di un divieto che, non solo paralizzerebbe i singoli cittadini, che si asterranno dall'offrire la propria collaborazione, ma indurrebbe le stesse formazioni politiche a non chiedere sostegni per non offrire il fianco a denunce penali. Giudica, poi, inutilmente punitive le disposizioni che impongono la pubblicazione del *curriculum vitae* e del certificato penale dei candidati, soprattutto pensando alla possibilità che, in caso di mancata elezione, si tratti di uno sforzo inutile. Infine, ritiene ingiustificato esentare da tali obblighi di pubblicità i candidati alle competizioni elettorali riguardanti comuni con meno di quindicimila abitanti, quasi che la dimensione dei centri abitati sia garanzia o meno di onestà dei candidati.

Enrica SEGNERI (M5S), *relatrice*, pur rispettando le opinioni espresse dai colleghi intervenuti, non ritiene di accogliere la proposta di rinvio dell'espressione del parere da parte della Commissione, in considerazione del fatto che le sue competenze sul disegno di legge all'esame sono estremamente limitate.

Sebastiano CUBEDDU (M5S) non ritiene fondate le preoccupazioni della collega Polverini in quanto l'ordinamento italiano reca numerose disposizioni che disciplinano e tutelano il lavoro gratuito, sul quale, peraltro, il disegno di legge in

esame non incide in alcun modo. Riferendosi poi al contenuto della proposta alternativa di parere illustrata dal collega Zangrillo, ritiene che il disegno di legge sia la risposta doverosa alla domanda dei cittadini esasperati di eliminare la corruzione che infetta la pubblica amministrazione. Quanto all'esenzione dagli obblighi di pubblicità dei candidati nei piccoli comuni, stigmatizzata dalla collega Polverini, ritiene che la limitata dimensione di tali centri permette la circolazione delle informazioni, a differenza di quanto avviene nei grandi centri urbani. Infine, rispondendo alle osservazioni della collega Seracchiani, sottolinea che la modifica della disciplina sulla prescrizione è prevista nel contratto di Governo e che la maggioranza si sta impegnando per la sua attuazione.

Walter RIZZETTO (FdI) si unisce alla richiesta di un rinvio dell'espressione del parere da parte della Commissione Lavoro. Inoltre, soffermandosi sul regime di pubblicità dei contributi a partiti e movimenti politici, rileva che il divieto di riceverli scatta qualora i donatori si dichiarino contrari a rendere pubblici i dati che li riguardano. Sul punto, rileva che i promotori di tali disposizioni sono i primi a non rendere noti i dati relativi ai propri sostenitori, come è facilmente verificabile sul sito istituzionale di uno dei gruppi di maggioranza. Infine, ritiene discriminatorio l'obbligo di pubblicazione sul sito *internet* del *curriculum vitae* e del certificato penale dei candidati perché priva della possibilità di avere informazioni se non attraverso un mezzo il cui possesso, a questo punto, diventerebbe obbligatorio.

Antonio VISCOMI (PD) osserva che gli argomenti dei provvedimenti ultimamente in discussione, dall'esclusione del rito abbreviato per reati punibili con l'ergastolo alla sospensione dei termini della prescrizione, sono l'espressione del clima di giustizialismo diffusosi nel Paese che non condivide.

Andrea GIACCONE, *presidente*, richiama i colleghi a tenere un comporta-

mento che consenta agli intervenuti di esprimersi.

Antonio VISCOMI (PD), riprendendo il suo intervento, osserva che i provvedimenti sinora adottati e quelli che la maggioranza si propone ancora di adottare sono contrari ai principi del nostro ordinamento e, in particolare, di quello penale, fondato sulla presunzione di innocenza, sul principio della proporzionalità della pena rispetto al reato e sul potere discrezionale del giudice nella determinazione della sua entità. Dal momento che le disposizioni in discussione si riflettono anche sui rapporti di lavoro all'interno della pubblica amministrazione, la XI Commissione ha, a suo parere, pieno diritto a pretendere di esprimersi su un testo che, a giudicare dal gran numero di proposte emendative presentate e non ancora esaminate dalle Commissioni di merito, potrebbe subire significative modifiche. Il tenore delle modifiche, d'altronde, potrebbe essere influenzato anche dagli accordi che la maggioranza intende concludere per giungere all'approvazione del cosiddetto « decreto sicurezza » da parte del Senato, su cui il Governo, con una decisione in contraddizione con le prese di posizione del passato, ha posto la questione di fiducia, per scongiurare i pericoli che potrebbero derivare dal dissenso di alcuni parlamentari della maggioranza medesima. Intende quindi richiamare l'attenzione dei colleghi sull'articolo 9, comma 2, che impone al partito o al movimento politico il collegamento ad una unica fondazione o associazione. Si tratta di una previsione, in primo luogo, fortemente invasiva della libertà dei partiti e delle fondazioni e, in secondo luogo, apparentemente tagliata sull'attuale assetto di uno dei due partiti di maggioranza, il M5S che, in base al proprio statuto, è collegato alla associazione Rousseau. Pertanto, l'estensione agli altri partiti del modello attualmente adottato unicamente dal M5S è, a suo giudizio, un tradimento dei valori democratici.

Graziano MUSELLA (FI), d'accordo con i colleghi che sono già intervenuti, ritiene

necessario il rinvio dell'espressione del parere, visto che le competenze della Commissione sul provvedimento sono, a suo giudizio, tutt'altro che marginali. Sulla base della sua esperienza di sindaco, ritiene ingiustificabili e dannosi gli appesantimenti burocratici previsti dal testo a carico degli amministratori locali e dei dipendenti della pubblica amministrazione. Ritiene che, già attualmente, l'ordinamento italiano prevede tutti gli strumenti necessari a contrastare la corruzione e che, invece, le previsioni del disegno di legge, lungi dal raggiungere i risultati voluti, finiranno per ostacolare l'attività amministrativa e per peggiorare le condizioni dei cittadini. Inoltre, ritiene che il carattere giacobino del provvedimento ostacolerà, di fatto, la partecipazione dei singoli alla vita politica e contesta l'opinione di chi ritiene assimilabile ad una attività lavorativa l'attività gratuita dei sostenitori dei partiti e dei movimenti politici. L'unica strada percorribile, a suo giudizio, sarebbe quella di ripristinare, con le dovute cautele, l'istituto del finanziamento pubblico dei partiti, condizionato alla trasparenza dei bilanci e alla loro verifica da parte della Corte dei conti.

Andrea GIACCONE, *presidente*, fa presente che nessuna norma regolamentare impedisce che le Commissioni in sede consultiva si esprimano sul testo originario di un provvedimento, così come, del resto, la Commissione Lavoro ha più volte fatto in passato. Ovviamente, se eventuali modifiche introdotte dalle Commissioni di merito dovessero investire le competenze della XI Commissione, sarà possibile, ove vi siano le condizioni, esprimere un secondo parere sul testo modificato. In ogni caso, ritiene che la Commissione Lavoro possa utilmente esprimersi già nella seduta odierna.

Considerata la rilevanza politica del tema, ritiene comunque che la Commissione possa svolgere un'ampia discussione.

Debora SERRACCHIANI (PD), riconoscendo la correttezza formale delle ragioni espresse dal presidente, insiste tuttavia nel

rivendicare il diritto dei commissari ad esprimere le loro valutazioni politiche. E, pertanto, richiama i colleghi del M5S alla coerenza con le loro posizioni originarie, alcune delle quali sicuramente condivisibili, ora però messe in discussione dalle decisioni opportunistiche assunte dai *leader*. Ritiene che le modalità scelte per contrastare la corruzione e per assicurare la trasparenza dei finanziamenti ai partiti politici siano antidemocratiche e tali da mettere in difficoltà i partiti anche con riferimento alle altre modalità di finanziamento, quale la destinazione volontaria del 2 per mille dell'IRPEF, non toccate dalle norme in discussione. Anzi, il contenuto delle disposizioni e le loro modalità applicative la inducono a sospettare che il disegno di legge sia, in realtà, stato pensato unicamente sul modello del M5S, come dimostrano le norme sulle fondazioni, a cui sembrerebbero equiparate, tranne per alcuni particolari obblighi di pubblicità, le associazioni, come l'associazione Rousseau, le norme che escludono dagli obblighi di tracciabilità le donazioni di importo inferiore a 500 euro, come sono quelle che finanziano il M5S, stando a quanto risulta dal sito istituzionale, nonché, infine, le norme che impongono il collegamento del partito politico ad un'unica fondazione o associazione. Fa, pertanto, appello ai colleghi della Lega, perché non si prestino ad avallare un provvedimento che mette in discussione la libertà di fare politica e i fondamenti della democrazia parlamentare.

Andrea GIACCONE, *presidente*, prega i colleghi ad attenersi al merito delle competenze della Commissione sul disegno di legge in esame.

Stefano LEPRI (PD) ritiene che la maggioranza adotti un metodo consolidato di azione, consistente nel mettere sotto un titolo su cui nessuno può dissentire una congerie di norme poco attinenti e spesso per niente condivisibili. L'effetto mediatico è assicurato e ciò permette anche l'adozione di disposizioni sicuramente non approvate dalla base elettorale, come, per

esempio, il condono edilizio ad Ischia. Il provvedimento all'esame non è diverso dagli altri e, per questo, non reca le disposizioni che, effettivamente, potrebbero contrastare con efficacia la corruzione nella pubblica amministrazione, quali, ad esempio, lo snellimento dei processi. Al contrario, il contenuto del disegno di legge ha come finalità l'impedimento della partecipazione alla vita politica, l'appesantimento degli obblighi burocratici per presentare le candidature alle elezioni, l'estensione del modello organizzativo del M5S a tutte le formazioni politiche, in spregio alla tradizione politica italiana. Si tratta, pertanto, di un provvedimento che favorisce solo uno dei due partiti della maggioranza, a danno di tutti gli altri.

Romina MURA (PD) ritiene che, tra le competenze della Commissione, vi sia anche quella di verificare la coerenza dei provvedimenti al suo esame con il quadro dell'ordinamento giuridico. Pertanto, con riferimento alle norme per il contrasto della corruzione, ricorda le autorevoli voci che si sono levate per richiamare la maggioranza al rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione nonché della presunzione di non colpevolezza. E proprio sulla necessità di rispettare tali principi si sono aperte, a suo giudizio, le prime crepe nella maggioranza e all'interno dello stesso M5S. Ulteriori ripensamenti dovrebbe indurre, a suo parere, anche l'articolo 9 del disegno di legge, che, legittimando il ruolo dell'associazione Rousseau e della « Casaleggio e associati », appare suscettibile di condizionare la libertà degli eletti, ponendo in discussione anche il principio costituzionale, di cui all'articolo 67, che vieta il vincolo di mandato.

Maria PALLINI (M5S) osserva che i colleghi dovrebbero attenersi al tema in discussione.

Renata POLVERINI (FI) invita la collega Pallini a non esercitare poteri che spettano solo al presidente.

Romina MURA (PD), riprendendo il suo intervento, esorta i colleghi a non prestarsi ad operazioni di dubbia costituzionalità approvando disposizioni che, tagliate su misura dell'associazione Rousseau e della « Casaleggio e associati », minano alla base la democrazia parlamentare e l'indipendenza dei partiti.

Maria PALLINI (M5S) ritiene che i colleghi non si stiano attenendo alle competenze della XI Commissione, chiamata ad esprimere un parere su limitati aspetti del disegno di legge. Lamenta, inoltre, l'eccessiva asprezza dei toni adottati dai colleghi dell'opposizione e anche l'eccessiva personalizzazione degli interventi. Alla luce di ciò e d'accordo con i colleghi dei gruppi di maggioranza, ritiene che la Commissione possa senz'altro passare alla votazione della proposta di parere della relatrice.

Andrea GIACCONE, *presidente*, pur nella consapevolezza che gli interventi dei colleghi spesso non sono stati coerenti con le competenze della Commissione sul disegno di legge, ribadisce, vista la rilevanza politica dei temi all'esame, di non volere limitare il dibattito, preferendo lasciare ai colleghi che lo desiderano di esprimere le proprie posizioni.

Marco LACARRA (PD), ringraziando il presidente per il suo intervento, che ha anche chiarito a chi spettano le competenze della conduzione del dibattito, osserva che il disegno di legge all'esame, così come altri provvedimenti del Governo, sono l'espressione della deriva culturale che, purtroppo, il Paese ha imboccato e che induce a riflessioni più ampie, che non si possono limitare agli aspetti di stretta competenza della Commissione. Come hanno già fatto notare i colleghi, il disegno di legge reca disposizioni che, disciplinando i rapporti tra soggetti specifici, tutti riconducibili al M5S, finiscono per danneggiare gravemente l'attività delle altre formazioni politiche concorrenti. Sorprende, pertanto, che la Lega si presti a tale gioco, di cui potrebbe fare le spese.

Esorta, pertanto, i colleghi a contrastare il disegno arrogante, supponente e superficiale sotteso al disegno di legge e rileva che questo, al pari di altri, è un provvedimento che risponde alle masse, trascurando del tutto i diritti delle minoranze. Il Partito democratico contrasterà in ogni modo le istanze forcaiole e giustizialiste portate avanti da questa maggioranza, indicando nel controllo sull'effettività delle pene o nelle disposizioni volte a limitare la durata dei processi gli unici strumenti efficaci a contrastare la corruzione. Anche per tali motivi, ritiene che la XI Commissione dovrebbe esprimersi sul testo risultante dalle proposte emendative approvate dalle Commissioni di merito.

Chiara GRIBAUDO (PD), ricordando che nella scorsa legislatura, diversamente da quella in corso, il metodo di lavoro in Commissione era improntato al confronto e al dialogo alla ricerca di soluzioni il più possibile condivise, rileva la costante assenza della maggioranza nei dibattiti sui temi più importanti. Inoltre, condivide l'osservazione dei colleghi sulla mancata corrispondenza dei contenuti dei provvedimenti, per nulla condivisibili, ai titoli dal grande impatto comunicativo. Quello all'esame passa per un provvedimento « spazzacorrotti », ma, in realtà, si tratta di un provvedimento « salva Casaleggio » ed è frutto di un'idea sbagliata della democrazia rappresentativa. Si sente in diritto di dire queste cose avendo votato, in dissenso dal suo gruppo, contro l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti nella scorsa legislatura, pensando che si sarebbe impedita ai cittadini sprovvisti di mezzi finanziari la partecipazione alla vita politica. Sui punti evidenziati nel dibattito il silenzio della relatrice è, a suo giudizio, imbarazzante ed è imbarazzante anche il rifiuto della maggioranza di concedere spazio al dibattito, come sarebbe naturale in una democrazia parlamentare, unico modo per l'approfondimento e, eventualmente, il miglioramento del testo, che, così come è, danneggia i cittadini.

Walter RIZZETTO (Fdi), ringraziando il presidente per avere consentito un di-

battito ampio e approfondito, sottolinea che le opposizioni non sono contrarie all'approvazione di disposizioni che contrastino efficacemente la corruzione e si chiede per quale motivo non sia intervenuto su tale tema nessun rappresentante della Lega, laddove, al contrario, i deputati del M5S hanno in vari modi espresso il loro dissenso nei confronti dei colleghi intervenuti, dimostrando, a suo giudizio, che le critiche loro rivolte hanno colto nel segno. Pertanto, proprio per dimostrare che non c'è contrarietà di principio a disposizioni che si propongono il contrasto della corruzione, preannuncia l'astensione del suo gruppo dal voto sulla proposta di parere della relatrice.

Ettore Guglielmo EPIFANI (LeU) ritiene che la maggioranza avrebbe più facilmente raggiunto i propri obiettivi se avesse presentato due provvedimenti distinti, uno riguardante il contrasto alla corruzione e l'altro la trasparenza e la tracciabilità dei finanziamenti ai partiti politici. La strada scelta, invece, si presta ad equivoci e sospetti. Nel merito, non condivide l'impostazione adottata nella prima parte del provvedimento, che riduce il giudice a mero esecutore, privo della necessaria autonomia di valutazione. Per quanto riguarda la seconda parte, non vede la ragione di applicare il modello adottato dal M5S a tutte le formazioni politiche. Dal momento che, a suo giudizio, il provvedimento non garantisce né la trasparenza dei finanziamenti né la democrazia interna delle formazioni politiche, preannuncia il suo voto contrario alla proposta di parere della relatrice.

Renata POLVERINI (FI), ribadendo le sue perplessità, rafforzate dagli interventi dei colleghi di opposizione, ritiene che il disegno di legge leda gravemente i diritti dei cittadini che intendano prendere parte alla vita politica. Non ritiene accettabile che altri pretendano di dare lezioni ed impongano i loro modelli né ritiene accettabile che colleghi si arroghino il diritto di decidere su cosa si può intervenire e su cosa no. Infine, giudica non consono alle

Aule parlamentari l'atteggiamento dei deputati della maggioranza nei confronti dei colleghi che hanno idee diverse dalle loro.

Carla CANTONE (PD), condividendo l'intervento del collega Epifani, ritiene che la divisione in due diversi provvedimenti del disegno di legge in esame consentirebbe una maggiore chiarezza e faciliterebbe la ricerca di soluzioni condivise. Per quanto riguarda le disposizioni riguardanti la pubblica amministrazione, ricorda ai colleghi che spesso la corruzione è proprio all'interno di questa e non è limitata ai cosiddetti « furbetti del cartellino ». È pertanto necessario agire sui diversi livelli di responsabilità e non con strumenti che rischiano di rimanere inefficaci. Sul punto, a suo parere, la Commissione potrebbe dare un contributo importante alle Commissioni di merito. Ma è necessario che vi sia la volontà di dialogare, unico modo per trovare un accordo sul metodo, condizione per giungere all'accordo anche sul merito. Il sistema adottato dalla maggioranza, che rifiuta qualsiasi interlocuzione e proposta provenienti dalle opposizioni, non può dare frutto e potrebbe essere pagata nel momento in cui gli equilibri politici dovessero mutare.

Virginio CAPARVI (Lega), respingendo il tentativo del collega Rizzetto di dividere la maggioranza, condivide le critiche sulla mancanza di rispetto a volte dimostrata dai colleghi nei confronti delle opposizioni, ma sottolinea che, spesso, gli interventi dei colleghi hanno un tono che non può essere accettato. Accogliendo volentieri la proposta dei colleghi delle opposizioni, che offrono il loro contributo al miglioramento dei testi, purché la loro esperienza non sia brandita come un'arma, preannuncia il voto favorevole

del suo gruppo sulla proposta di parere della relatrice.

Debora SERRACCHIANI (PD), alla luce della recente notizia del rinvio della seduta delle Commissioni in sede referente, ribadisce la richiesta di rinviare l'espressione del parere da parte della XI Commissione. In ogni caso, preannuncia il voto contrario del gruppo del PD sulla proposta di parere della relatrice.

Paolo ZANGRILLO (FI) preannuncia il voto contrario del gruppo di FI sulla proposta di parere della relatrice, anche se, a suo giudizio, sarebbe preferibile che la Commissione si esprimesse sul testo che sarà approvato dalle Commissioni I e II. Esprime, infine, il suo fastidio per i tentativi della maggioranza di limitare il dibattito e ridurre gli spazi di espressione dei deputati delle opposizioni. Infine, notando la presenza di numerosi deputati estranei alla Commissione, chiede al presidente se le sostituzioni di commissari assenti sono state notificate regolarmente.

Andrea GIACCONE, *presidente*, assicurando che le norme regolamentari riguardanti le sostituzioni di deputati assenti sono state rispettate, nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la proposta di parere formulata dalla relatrice, avvertendo che, in caso di sua approvazione, si intenderà preclusa la votazione della proposta alternativa di parere presentata dai deputati del gruppo Forza Italia.

La Commissione approva la proposta di parere favorevole della relatrice (*vedi allegato 1*).

La seduta termina alle 12.45.

ALLEGATO 1

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici. (C. 1189 Governo).

PARERE APPROVATO

La XI Commissione,

esaminato, per quanto di competenza, il disegno di legge del Governo recante misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici;

condivise le finalità del provvedimento, volto a rendere più incisive le conseguenze penali dei reati contro la pubblica amministrazione, aumentando le pene, inasprendo e ampliando l'ambito

applicativo delle sanzioni accessorie, riformulando specifici reati e introducendo nuove ipotesi di procedibilità d'ufficio;

rilevato, in particolare, che l'articolo 1, comma 1, lettera *h*), integra in modo significativo il catalogo dei reati alla condanna per i quali consegue la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, perpetua o temporanea,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

ALLEGATO 2

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici. (C. 1189 Governo).

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEI DEPUTATI ZANGRILLO, POLVERINI, CANNATELLI, FATUZZO, MUSELLA, RONTONDI, SCOMA.

La XI Commissione,

esaminato per i propri profili di competenza il disegno di legge recante misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici;

premessi che:

il Capo I reca misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, introducendo all'articolo 1, comma 1 modifiche al codice penale;

con particolare riguardo al richiamato comma 1 la lettera *d*) prevede l'integrazione dell'elenco dei reati alla cui condanna consegue l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione con i reati di peculato e di abuso d'ufficio aggravato;

la lettera *e*) estende l'obbligo del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, al pagamento della somma equivalente a quanto indebitamente promesso anche in assenza di una effettiva percezione indebita;

la lettera *f*) dispone la deroga alla contestuale sospensione anche delle pene accessorie in caso di condanna per alcuni reati, tra i quali il peculato, la concussione, la corruzione di persona incaricata di pubblico servizio;

la lettera *g*) prevede che la riabilitazione ottenuta dopo una condanna per

reati contro la pubblica amministrazione non ha effetto sull'interdizione perpetua dai pubblici uffici, né sull'incapacità perpetua a contrattare con la PA;

la lettera *h*) amplia significativamente il novero dei reati la cui condanna sottopone il reo alla pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici, perpetua o temporanea;

la lettera *i*) inasprisce le pene a carico del pubblico ufficiale per il reato di corruzione impropria, con l'aumento della durata della reclusione sia nei limiti minimi (da 1 a 3 anni), sia di quelli massimi (da 6 a 8 anni), con conseguente aumento anche dei termini di prescrizione del reato;

l'articolo 5 estende la disciplina delle operazioni di polizia sotto copertura mentre l'articolo 6 inasprisce le sanzioni interdittive nell'ipotesi di commissione di reati contro la PA;

al Capo II si interviene in materia di trasparenza e controllo dei partiti e dei movimenti politici, sugli obblighi di pubblicità e rendicontazione relativi ai contributi finanziari e alle prestazioni gratuite svolte nei confronti delle medesime associazioni politiche;

considerato che:

nel corso delle audizioni sono state numerose le critiche espresse da alcuni degli auditi;

in particolare con riguardo alla disposizione dell'articolo 1, comma 1 lettera *d*) il professor Masucci ha criticato in quanto prevedendo l'automatismo dell'incapacità a contrarre perpetua, potrebbe contrastare con i canoni di proporzionalità ed adeguatezza e con il principio di rieducazione della pena. Parimenti il professor Gatta ha ritenuto l'automatismo che connette la perpetuità delle pene accessorie a reati dal diverso disvalore in contrasto con il principio della proporzione della pena rispetto alla gravità del fatto. Secondo Confindustria l'inasprimento delle pene accessorie in relazione alla proporzionalità della sanzione rispetto alla condotta e alla funzione rieducativa della pena risulta essere eccessivo, ritenendo peraltro la soglia dei due anni di reclusione troppo bassa. Ancora, CNF ha contestato l'automaticità della pena accessoria, che priva il giudice di discrezionalità e viola l'articolo 3 della Costituzione; e l'effetto perpetuo, che contrasterebbe con la funzione rieducativa prevista dall'articolo 27 della Costituzione;

con riguardo alla lettera *g*) di cui in premessa è stata espressa perplessità sulla disposizione e rilevato che «fondamento della sospensione condizionale della pena è una prognosi di non recidiva: espressa la quale, difficilmente residuerebbe una funzione rieducativa o, ancor meno, preventiva, che sia ragionevole collegare all'esecuzione della pena accessoria. Quest'ultima diventerebbe una sorta di «cautela» per evitare che il reo rimanga in contatto con ambienti che hanno favorito la commissione del reato. Avremmo però, sotto la veste della pena, una misura di sicurezza: introducendosi, per di più un principio di contraddizione con il comma 2 dell'articolo 166 del codice penale e, soprattutto, con l'articolo 164, comma 3, del codice penale, che fa conseguire alla sospensione condizionale della pena l'inapplicabilità delle misure di sicurezza diverse dalla confisca» (prof. Masucci). Altrettanto critica si è detta CNF secondo cui la disposizione sarebbe in contrasto con la ratio dell'istituto della sospensione condizionale della pena che è in chiave di recupero del

condannato, e dunque in contrasto con l'articolo 27 della Costituzione; così come si è detto preoccupato il rappresentante di ANCE secondo il quale vi sono evidenti problematicità sulla ragionevolezza e la proporzionalità della misura, in considerazione del fatto che un periodo temporale di applicazione della pena accessoria così elevato, rischia di vanificare la finalità rieducativa della pena (articolo 27 della Costituzione) e compromettere definitivamente la ripresa dell'attività imprenditoriale (articolo 41 della Costituzione);

con riguardo all'articolo, 1 comma 1, lettera *h*) gli auditi hanno fortemente criticato la disposizione in quanto restringendo le ipotesi di applicazione dell'interdizione temporanea e prevedendo l'automatismo dell'interdizione perpetua, potrebbe contrastare con i canoni di proporzionalità ed adeguatezza e con il principio di rieducazione della pena. L'automatismo, secondo Masucci, rischia di assoggettare a una pena fissa fatti che presentano un disvalore diverso. Esprime perplessità sul catalogo di reati previsto dalla norma, che esclude le fattispecie di cui all'articolo 319-*quater*, secondo comma, e all'articolo 353 e 353-*bis* del codice penale. Rileva inoltre che la fattispecie di abuso di ufficio aggravato (articolo 323, secondo comma) è esclusa da questa elencazione ma ricompresa nell'articolo 32-*quater* in relazione all'incapacità a contrattare con la p.a., evidenziando l'irragionevolezza sistemica. Di analoga posizione il parere del prof. Gatta che in generale ritiene la perpetuità della pena accessoria in contrasto con la finalità rieducativa della pena e, in particolare, ritiene opportuno limitare la misura a reati di una certa gravità e di disvalore omogeneo. Infine in merito alla medesima disposizione si segnala che Confindustria oltre a non condividere la forbice edittale tra 5 e 7 anni, rilevando come la durata minima delle pene accessorie sia maggiore di quella massima della pena principale, critica l'eccessivo inasprimento delle pene accessorie in relazione alla proporzionalità della sanzione rispetto alla condotta e alla funzione rieducativa della pena;

con riguardo alle modifiche apportate all'articolo 318, primo comma, di cui alla lettera *i*) si segnala che il minimo edittale di 3 anni sia sproporzionato in relazione ai fatti di minore gravità e che con questa modifica alla fine si applicherà molto più spesso questo delitto, a scapito del più grave delitto di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (prof. Gatta). Il Consiglio Nazionale Forense invece ha sollecitato una valutazione della proporzionalità della pena prevista, alla luce dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in relazione alle pene previste per i diversi delitti di cui agli artt. 319 e 319-ter;

con riguardo all'articolo 5 Confindustria ritiene che, al fine di preservare la distinzione tra le due figure dell'agente sotto copertura e dell'agente provocatore sarebbe opportuno chiarire meglio il legame tra i reati contro la PA rilevanti ai fini delle operazioni sotto copertura e le corrispondenti condotte dell'agente infiltrato scriminate. Inoltre, per le stesse ragioni, occorrerebbe evitare l'utilizzo di espressioni generiche o foriere di potenziali divergenze interpretative, quali – ad esempio – il riferimento ad « attività prodromiche e strumentali »;

in riferimento alle medesime disposizioni sulle operazioni di polizia sotto

copertura il CNF ha sostenuto che la formulazione della previsione non sia esente da criticità, specie laddove non delinea con sufficiente chiarezza il confine tra la figura dell'agente sotto copertura e quella, ben diversa sotto il profilo del rispetto di elementari garanzie di legalità, del cosiddetto « agente provocatore ». In particolare sottolinea criticamente l'estensione della causa di non punibilità alle attività « prodromiche e strumentali » alla commissione del delitto, nel compimento delle quali potrebbe travalicarsi detto confine, mentre ANCI ritiene necessario specificare quali siano le condotte da considerare scriminate, che altrimenti confonderebbero la figura dell'agente sotto copertura con quella dell'agente provocatore;

con riguardo all'articolo 6 ANCE ha reputato la durata delle sanzioni interdittive eccessiva, e tale da compromettere definitivamente l'attività imprenditoriale, mentre Confindustria ha evidenziato come la responsabilità penale debba essere personale, contestando la durata della misura interdittiva ed evidenziando come essa possa comportare la chiusura dell'impresa e dunque ricadute negative in termini occupazionali e sociali,

esprime

PARERE CONTRARIO