

COMMISSIONI RIUNITE

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

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici. C. 1189 Governo (*Esame e rinvio*) 8

SEDE REFERENTE

Giovedì 4 ottobre 2018. — Presidenza del presidente della II Commissione, Giulia SARTI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Vittorio Ferraresi.

La seduta comincia alle 10.10.

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

C. 1189 Governo.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in oggetto.

Giulia SARTI, *presidente*, rammenta che il 2 ottobre scorso è stata deliberata l'urgenza sul provvedimento in titolo, del quale le Commissioni riunite I e II avviano oggi l'esame in sede referente. Avverte infine che tale disegno di legge è inserito nel programma dei lavori dell'Assemblea per il mese di novembre prossimo.

Francesca BUSINAROLO (M5S) *relatrice per la II Commissione*, avverte che nella relazione si limiterà a illustrare il

contenuto del Capo I del disegno di legge (articoli da 1 a 6), le cui disposizioni attengono principalmente alla competenza della Commissione Giustizia. Sulle restanti disposizioni (dall'articolo 7 all'articolo 12) si soffermerà, invece, il relatore per la I Commissione.

Segnala preliminarmente che il capo I modifica il codice penale, il codice di procedura penale, il codice civile, l'ordinamento penitenziario e alcune leggi speciali, con l'obiettivo di potenziare l'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la pubblica amministrazione.

Come specificato nella relazione illustrativa del provvedimento, rileva che l'intervento normativo è determinato dalla convinzione che « i reati contro la pubblica amministrazione siano delitti seriali e pervasivi, che si traducono in un fenomeno endemico, il quale alimenta mercati illegali, distorce la concorrenza, costa alla collettività un prezzo elevatissimo, in termini sia economici, sia sociali ».

Fa presente che gli interventi proposti dal Governo si aggiungono alle misure già introdotte nelle ultime due legislature: si pensi, soprattutto, per la XVI legislatura all'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, (cosiddetta legge Severino) e,

per la XVII legislatura all'approvazione della legge 27 maggio 2015, n. 69 (cosiddetta legge Grasso).

Osserva che il Governo motiva le modifiche all'ordinamento penale previste dal disegno di legge con l'esigenza di recepire alcune raccomandazioni rivolte al nostro legislatore da organismi internazionali, quali l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), attraverso l'attività del *Working Group on Bribery*, chiamato a verificare l'attuazione della Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (1997), ed il Consiglio d'Europa, attraverso l'attività del Gruppo di Stati contro la corruzione, GRECO.

Nel rinviare alla documentazione predisposta dagli uffici per una dettagliata disamina del contenuto del provvedimento, segnala che l'articolo 1 del disegno di legge prevede una serie di modifiche al codice penale che – in relazione ai reati contro la pubblica amministrazione – mirano, in particolare: a conformare l'ordinamento interno agli obblighi convenzionali in materia di corruzione; ad inasprire e ad ampliare l'ambito applicativo delle sanzioni accessorie; ad aumentare le pene e riformulare specifici reati; a prevedere la collaborazione come speciale causa di non punibilità e ad introdurre nuove ipotesi di procedibilità d'ufficio. In particolare, le lettere *a)* e *b)* del comma 1 aboliscono la necessità della richiesta del Ministro della giustizia e della denuncia della persona offesa per il perseguimento di reati di corruzione e di altri delitti contro la pubblica amministrazione commessi all'estero da un cittadino italiano o straniero presente sul territorio nazionale, tramite l'introduzione di un nuovo comma agli articoli 9 e 10 del codice penale. La finalità di tali disposizioni è quella di adeguare il diritto interno agli strumenti di lotta alla corruzione previsti dal Consiglio d'Europa.

Rileva che le lettere da *c)* ad *h)* e la lettera *m)* introducono modifiche volte ad ampliare l'ambito applicativo e ad inasprire le pene accessorie conseguenti alla

condanna per reati contro la pubblica amministrazione. In particolare, la lettera *c)*, sostituendo il secondo comma dell'articolo 32-*ter* c.p., aggrava l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, stabilendo che essa non può avere durata inferiore a 5 anni né superiore a 7 anni per condanne fino a 2 anni di reclusione ed introducendo il divieto in perpetuo di contrattare con la pubblica amministrazione – salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio – per condanne superiori a 2 anni di reclusione. La lettera *d)*, riformulando l'articolo 32-*quater* c.p., amplia il catalogo dei reati commessi in danno o a vantaggio di un'attività imprenditoriale (o comunque in relazione ad essa) alla cui condanna consegue l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione. Ai reati già previsti dall'articolo 32-*quater* sono aggiunti: il peculato, escluso quello d'uso (articolo 314, primo comma); la corruzione in atti giudiziari (articolo 319-*ter*); l'abuso d'ufficio aggravato (articolo 323, secondo comma); il traffico di influenze illecite (articolo 346-*bis*). Le lettere *e)* ed *f)* – sempre nell'ottica di ampliamento e inasprimento delle sanzioni accessorie per reati contro la pubblica amministrazione – introducono modifiche in materia di sospensione condizionale della pena. In particolare, la lettera *e)* modifica il quarto comma dell'articolo 165 c.p. relativo agli obblighi del condannato per specifici reati contro la pubblica amministrazione che accede alla sospensione condizionale: aggiungendo al catalogo dei reati di cui all'articolo 165, quarto comma, la corruzione attiva (articolo 321 c.p.) cioè la corruzione da parte del privato; estende l'obbligo del pubblico ufficiale (o dell'incaricato di pubblico servizio) al pagamento della somma equivalente a quanto indebitamente promesso, oltre che percepito; stabilisce che, in ogni caso, debba essere pagata dal condannato una somma non inferiore a 10.000 euro.

Segnala che, per coordinamento, analoghe modifiche sono state introdotte dalla lettera *m)* al citato articolo 322-*quater* c.p. in materia di riparazione pecuniaria An-

che in tale caso viene esteso l'obbligo del pagamento della somma a titolo di riparazione pecuniaria anche al privato corrotto (articolo 321 c.p.); soppresso il riferimento a quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale; stabilito che la somma da pagare da parte del condannato ammonti almeno a 10.000 euro.

Fa presente che la lettera *f*) modifica, invece, l'articolo 166 c.p. relativo agli effetti della sospensione condizionale della pena, prevedendo che il giudice, nella sentenza di condanna per specifici reati contro la pubblica amministrazione, possa disporre – in deroga alla regola generale – che la sospensione condizionale della pena non estenda gli effetti anche all'interdizione dai pubblici uffici e alla incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

Rileva che il medesimo scopo di una maggiore afflittività delle sanzioni accessorie è perseguito con la lettera *g*) che, aggiungendo un settimo comma all'articolo 179 c.p.: stabilisce che la riabilitazione ottenuta dopo una condanna per specifici reati contro la pubblica amministrazione non ha effetto sull'interdizione perpetua dai pubblici uffici né sull'incapacità perpetua a contrattare con la pubblica amministrazione; prevede la dichiarazione di estinzione della pena accessoria quando sia decorso un termine di 12 anni e il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta. La lettera *h*), modificando l'articolo 317-*bis* c.p., oltre ad ampliare il catalogo dei reati alla cui condanna consegue la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici (perpetua o temporanea), abbassa da 3 a 2 anni di reclusione il limite di pena edittale che comporta l'interdizione temporanea e aumenta la durata della misura accessoria prevedendo un minimo di 5 e un massimo di 7 anni (i limiti ordinari previsti dall'articolo 28 c.p. sono fissati tra 1 e 5 anni). Con la lettera *i*) sono inasprite le pene previste dall'articolo 318 c.p. a carico del pubblico ufficiale per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione (corruzione impropria): è aumentata infatti la pena della reclusione sia nei limiti minimi

(da uno a tre anni) che in quelli massimi (da sei a otto anni), con conseguente aumento anche dei termini di prescrizione del reato.

Fa presente che, in accoglimento delle raccomandazioni del citato gruppo GRECO del Consiglio d'Europa, con la successiva lettera *l*) viene esteso l'ambito di applicazione dei delitti previsti dall'articolo 322-*bis* del codice penale, in materia di corruzione internazionale dei pubblici agenti. La lettera *n*) del comma 1 inserisce nel codice penale il nuovo articolo 323-*ter*, con il quale si introduce nell'ordinamento una causa speciale di non punibilità di alcuni delitti specifici in caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione. Per l'applicazione della causa di non punibilità occorre però anche che il soggetto sveli la commissione del fatto prima che il suo nome sia iscritto sul registro degli indagati (*ex* articolo 335 c.p.p.) e, comunque, entro 6 mesi dalla commissione del fatto stesso. Il comma 2 del nuovo articolo 323-*ter* individua ulteriori presupposti per l'applicazione della causa di non punibilità al fatto commesso dal pubblico ufficiale, dall'incaricato di un pubblico servizio o dal trafficante di influenze illecite. Questi soggetti devono infatti, alternativamente: mettere a disposizione l'utilità percepita o, se questo è impossibile, mettere a disposizione una somma di denaro di valore equivalente; fornire elementi utili ad individuare il beneficiario effettivo dell'utilità. Infine, il comma 3 specifica che la causa di non punibilità non si applica quando sia provato che l'autodenuncia è «premeditata rispetto alla commissione del reato denunciato». La lettera *o*) abroga il delitto di millantato credito, previsto attualmente dall'articolo 346 del codice penale. La fattispecie abrogata è ricompresa nella nuova formulazione del delitto di traffico di influenze illecite (articolo 346-*bis* c.p.), introdotta dalla lettera *p*), in modo da soddisfare appieno gli obblighi internazionali sottoscritti, che impongono la punibilità indipendentemente dal fatto che la mediazione sia stata verità o mendace.

Osserva che, rispetto alla normativa vigente, la riforma: punisce il traffico di influenze illecite con la reclusione da 1 a 4 anni e mezzo; estende i casi in cui al « mediatore » non si applica la fattispecie di traffico di influenze, bensì le ipotesi più gravi di concorso nel reato corruttivo; prevede che il reato possa essere commesso anche sfruttando o vantando relazioni con pubblici ufficiali e funzionari di organismi internazionali, dell'Unione europea e di Stati esteri; prevede quale contropartita degli accordi illeciti non soltanto la prestazione patrimoniale (« denaro o altro vantaggio patrimoniale », nella vigente formulazione della norma), ma « denaro o altra utilità »; integra la formulazione dell'aggravante.

Segnala, infine, che la lettera *q*) del comma 1, interviene sull'articolo 649-*bis* del codice penale, estendendo le ipotesi di perseguibilità d'ufficio di alcuni delitti contro il patrimonio, tra i quali figura l'appropriazione indebita.

Rammenta che l'articolo 2 novella il codice processuale penale, per consentire una più estesa applicazione delle pene accessorie per alcuni reati contro la pubblica amministrazione, eliminando gli automatismi procedurali che ne limitano attualmente l'ambito. In particolare, la lettera *a*) aggiunge all'articolo 444 c.p.p. un nuovo comma 3-*bis* che prevede che la parte, nel formulare la richiesta di patteggiamento nei procedimenti per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione possa subordinare l'efficacia della stessa: all'esonero dalle pene accessorie dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione e dell'interdizione dai pubblici uffici; o, in caso di applicazione delle citate pene accessorie, all'estensione degli effetti della sospensione condizionale (*ex* articolo 163 c.p.) anche a queste ultime. Analogamente a quanto previsto dall'articolo 444, comma 3, se il giudice non ritiene di accedere alle indicate condizioni (cioè intenda applicare le pene accessorie o non sospenderne l'efficacia) rigetta la richiesta di patteggiamento. La lettera *b*) n. 2) — con un nuovo comma 1-*ter* dell'articolo 445 c.p.p. —

intende affidare alla discrezionalità del giudice l'applicazione delle pene accessorie dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (articolo 32-*ter*, c.p.) e dell'interdizione dai pubblici uffici (articolo 317-*bis* c.p.) nel caso di pena patteggiata per i più gravi reati. In virtù della clausola di salvezza introdotta dalla lettera *b*) n. 1) all'articolo 445, comma 1, c.p.p., l'applicazione delle indicate pene accessorie potrà essere valutata dal giudice anche in caso di pena concordata fino a due anni di reclusione (articolo 445, comma 1, secondo periodo). Con la lettera *c*) viene integrata la formulazione dell'articolo 578-*bis* c.p.p. per estendere la competenza del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o prescrizione, anche alla decisione sulla confisca allargata o per equivalente di cui all'articolo 322-*ter* c.p. ovvero sulla confisca del prezzo o del profitto illecito (o dell'equivalente del prezzo o del profitto) nei procedimenti per i delitti contro la P.A. previsti dagli articoli 314-320 c.p., anche se commessi dai pubblici ufficiali o funzionari stranieri indicati all'articolo 322-*bis*, primo comma, del codice penale. La lettera *d*), novellando l'articolo 683 c.p.p., assegna al tribunale di sorveglianza (competente sulla concessione e sulla revoca della riabilitazione) anche la competenza a dichiarare l'estinzione della pena accessoria nel caso di cui all'articolo 179, settimo comma, del codice penale. L'ulteriore modifica introdotta dalla lettera *d*) non ha contenuto innovativo, apparendo di semplice coordinamento normativo.

Ricorda che l'articolo 3 interviene sulle disposizioni penali in materia di società, consorzi ed altri enti privati contenute nel codice civile, per prevedere la procedibilità d'ufficio per i delitti di corruzione tra privati (articolo 2635 c.c.) e di istigazione alla corruzione tra privati (articolo 2635-*bis* c.c.).

Segnala che l'articolo 4 del disegno di legge interviene sull'articolo 4-*bis*, comma 1, dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) per inserire alcuni delitti contro la pubblica amministrazione nel catalogo dei reati che precludono, in caso

di condanna, l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, a meno di collaborazione con la giustizia.

Osserva che l'articolo 5 è volto ad estendere la disciplina delle operazioni di polizia sotto copertura al contrasto di alcuni reati contro la pubblica amministrazione, ossia le fattispecie riconducibili alla corruzione, nonché i delitti di turbata libertà degli incanti e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente. A tal fine è modificato l'articolo 9 (comma 1, lettera a), della legge 16 marzo 2006, n. 146, che contiene il quadro normativo di riferimento delle tecniche investigative speciali riconducibili alla tipologia generale delle operazioni coperte. Accanto all'ampliamento del catalogo dei delitti per cui è consentito il ricorso alle speciali tecniche investigative, la disposizione in commento amplia il novero delle condotte non punibili. Analogamente a quanto già previsto, tra gli altri casi, per le operazioni antidroga o per il contrasto dei sequestri di persona a scopo di estorsione, viene estesa alle indagini in materia di reati contro la pubblica amministrazione la possibilità della consegna controllata di denaro o di altra utilità in esecuzione delle attività illecite in corso. Viene altresì riconosciuta la possibilità per agenti e ufficiali di polizia giudiziaria di utilizzare temporaneamente beni mobili e immobili, documenti, identità o indicazioni di copertura per l'esecuzione delle operazioni sotto copertura.

Rammenta che la relazione illustrativa sottolinea come le condotte non punibili restino confinate a quelle necessarie per l'acquisizione di prove relative ad attività illecite già in corso: deve trattarsi cioè di condotte che, inserendosi in modo indiretto o meramente strumentale nell'esecuzione di attività illecite altrui, non istighino o provochino la condotta delittuosa, in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di cassazione.

Segnala, infine, che l'articolo 6, novellando l'articolo 25, comma 5, del decreto legislativo n. 231 del 2001, mira all'ina-

sprimento, in termini di durata, delle sanzioni interdittive (comprese tra 5 e 10 anni, mentre attualmente è previsto solo il limite minimo di durata, pari a un anno) nell'ipotesi di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, derivante dalla commissione di specifici reati contro la pubblica amministrazione.

Francesco FORCINITI (M5S), *relatore per la I Commissione*, segnala in primo luogo come rientrano negli ambiti di competenza della I Commissione Affari costituzionali le disposizioni di cui al Capo II del disegno di legge, composto dagli articoli da 7 a 12, recante nuove norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici, mentre attiene ai profili di competenza della II Commissione il Capo I del disegno di legge, composto dagli articoli da 1 a 6, recante misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione.

L'articolo 7 introduce disposizioni volte a rafforzare gli obblighi di pubblicità e di rendicontazione relativi ai contributi finanziari e alle prestazioni gratuite effettuate nei confronti dei partiti e movimenti politici.

In merito si stabilisce, in particolare, l'obbligo per i partiti e movimenti politici – entro il mese successivo a quello della percezione – di annotare, per ogni importo ricevuto da contribuzioni o prestazioni complessivamente superiore a 500 euro, in un registro bollato dal notaio l'identità dell'erogante, l'entità del contributo o il valore della prestazione o di altra forma di sostegno e la data dell'erogazione. I medesimi dati devono essere riportati nel rendiconto del partito o movimento politico e contestualmente pubblicati sul relativo sito istituzionale. Con l'erogazione dei contributi o delle prestazioni si intende prestato il consenso alla pubblicità dei dati. Fanno quindi eccezione solo i contributi occasionalmente corrisposti in contante per un importo complessivo non superiore a 500 euro nel

corso di manifestazione ed eventi politici pubblici, per i quali resta fermo l'obbligo di rilasciarne ricevuta.

Inoltre, in occasione di competizioni elettorali (salvo le elezioni comunali nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti) è previsto per i partiti e movimenti politici l'obbligo di pubblicare sul proprio sito *internet* istituzionale il curriculum vitae dei propri candidati e il relativo certificato penale rilasciato dal casellario giudiziario non oltre 20 giorni prima della data fissata per le elezioni. Non è richiesto il rilascio del consenso degli interessati.

Illustrando più nel dettaglio il contenuto dell'articolo, il comma 1 dispone che si intende prestato il consenso alla pubblicità dei dati (cosiddetto « consenso implicito ») da parte dei soggetti erogatori con l'elargizione, in qualsiasi modo effettuata, a partiti o movimenti politici di:

prestazioni gratuite;

messa a disposizione di servizi « a titolo gratuito » con carattere di stabilità;

altre forme di sostegno a carattere patrimoniale.

Sono fatti salvi dagli obblighi previsti dal comma 1 i contributi occasionalmente corrisposti in contante per un importo complessivo non superiore a 500 euro nel corso di manifestazione ed eventi politici pubblici.

Al secondo periodo del comma 1 è inoltre previsto che, ove i soggetti erogatori siano contrari alla pubblicità dei relativi dati (quindi intendano negare il consenso) ai partiti e movimenti politici è fatto divieto di ricevere erogazioni.

La sanzione, in caso di violazione di tale disposizione, è determinata in una pena pecuniaria non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale ricevute. La sanzione è applicata dalla Commissione per la trasparenza e il con-

trollo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, ai sensi dell'articolo 10, comma 1.

Al terzo periodo del comma 1, si stabilisce altresì l'obbligo di annotare – in un registro numerato (progressivamente in ogni pagina) e bollato in ogni foglio da un notaio – l'identità dell'erogante, l'entità del contributo o il valore della prestazione o di altra forma di sostegno (sempre superiore ai 500 euro ai sensi dell'ultimo periodo), la data dell'erogazione. L'obbligo è riferito ai contributi, prestazioni gratuite; messa a disposizione di servizi a titolo gratuito con carattere di stabilità; altre forme di sostegno a carattere patrimoniale (elencati al secondo periodo).

Il predetto registro deve essere custodito presso la sede legale del partito o movimento politico. L'annotazione deve inoltre essere effettuata entro il mese successivo a quello della data di percezione. In caso di scioglimento anticipato anche di una sola delle Camere il termine è ridotto a 15 giorni dalla data di scioglimento, restando in ogni caso fermo il termine massimo del mese successivo a quello di percezione. Entro i medesimi termini i dati annotati devono: risultare dal rendiconto dei partiti o movimenti politici di cui all'articolo 8 della legge n. 2 del 1997; essere pubblicati sul sito *internet* istituzionale del partito o movimento politico.

La sanzione in caso di violazione di tale disposizione (annotazione nel registro, nel rendiconto e pubblicazione sul sito *internet* del partito), è determinata dall'articolo 10 in una pena pecuniaria non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale non annotati o non versati; qualora gli obblighi sono adempiuti con un ritardo non superiore a 30 giorni il testo prevede che la sanzione sia di importo non inferiore alla metà e non superiore al doppio del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale tardivamente annotati o versati. La sanzione è applicata

dalla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.

Il comma 2 stabilisce il divieto di ricevere contributi da parte di governi o enti pubblici di Stati esteri, da persone giuridiche con sede in un altro Stato, da persone fisiche maggiorenni non iscritte alle liste elettorali o private del diritto di voto.

La sanzione, in caso di violazione di tale disposizione, è determinata in una pena pecuniaria non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale ricevute.

Il comma 3 prevede che i contributi ricevuti in violazione di quanto disposto dai commi 1 e 2 non sono ripetibili (quindi non può esserne chiesta la restituzione) e sono versati alla cassa delle ammende entro 10 giorni dalla scadenza dei termini ivi previsti.

Il comma 4 specifica inoltre le finalità per le quali possono essere utilizzati i contributi e prestazioni ricevuti: spese amministrative, per attrezzature tecniche, manifestazioni, riunioni, studi, attività di comunicazione, ogni altra spesa connessa alla realizzazione degli obiettivi politici previsti dallo statuto.

Ai sensi del comma 5, in occasione di competizioni elettorali (fanno eccezione solo le elezioni comunali sotto i 15.000 abitanti), è previsto per i partiti e movimenti politici l'obbligo di pubblicare – sul proprio sito *internet* istituzionale – il *curriculum vitae* dei propri candidati.

È previsto inoltre, per i partiti e movimenti politici, l'obbligo di pubblicare – sul proprio sito *internet* istituzionale – il certificato penale dei propri candidati rilasciato dal casellario giudiziario non oltre 20 giorni prima della data fissata per le elezioni. Non è richiesto, ai fini di cui al comma 5, il rilascio del consenso degli interessati.

In caso di violazione di tale previsione è stabilita una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 12.000 a 120.000 (ai sensi dell'articolo 10, comma 3).

Ai sensi del comma 6 i partiti e i movimenti politici devono trasmettere annualmente i rendiconti di esercizio alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, con i relativi allegati e con la certificazione e il giudizio del revisore legale.

In caso di violazione di tale previsione è stabilita una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 12.000 a 120.000 (ai sensi dell'articolo 10, comma 3).

In tale contesto ricorda che sul tema del finanziamento dei partiti sono intervenuti i periodici rapporti elaborati dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), nell'ambito dell'attività di monitoraggio con gli strumenti di lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa. Nelle più recenti conclusioni del Rapporto GRECO (giugno 2018) *Addendum* al Secondo Rapporto di Conformità sull'Italia, viene evidenziato che, per quanto riguarda il finanziamento dei partiti politici, l'Italia ha introdotto importanti riforme a partire dal 2013, passando gradualmente dal finanziamento pubblico al quello privato (con l'effettiva abolizione del finanziamento pubblico nel 2017). « Il GRECO ha già riconosciuto diverse caratteristiche positive del nuovo sistema nei suoi precedenti rapporti di conformità (ad esempio, il divieto generale delle donazioni anonime, soglie di divulgazione più basse, sanzioni più severe, ecc.) In un contesto così in evoluzione, la trasparenza e la vigilanza acquisiscono un significato primario; molto ancora deve essere fatto in entrambi gli aspetti ai fini della prevenzione della corruzione ».

L'articolo 8, a integrazione e completamento dell'articolo 7, reca diverse modifiche alla normativa vigente in materia di pubblicità e tracciabilità dei contributi erogati. In particolare, per i soggetti titolari di cariche elettive e di governo, inclusi i tesoriери dei partiti politici, l'obbligo di corredare la dichiarazione patrimoniale e di reddito con l'indicazione di quanto ricevuto è previsto per ogni importo annuo superiore a 500 euro, ricevuto direttamente o attraverso comitati di sostegno;

deve esserne al contempo data evidenza nel sito internet del Parlamento italiano.

Viene inoltre fissato a 1.000 euro il tetto annuo di finanziamento o contribuzione al raggiungimento del quale è previsto l'obbligo di sottoscrivere una dichiarazione congiunta tra il soggetto erogante ed il beneficiario, superando al contempo la deroga, attualmente prevista, per i versamenti effettuati con mezzi di pagamento diversi dal contante che consentano di garantire la tracciabilità dell'operazione e l'identità dell'autore.

Più nel dettaglio, il comma 1 modifica, in più parti, il vigente articolo 5 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 che reca norme relative agli obblighi di pubblicità delle erogazioni in favore dei partiti e movimenti politici.

Con la modifica disposta dalla lettera *a)* del comma 1 al comma 2-*bis* del citato articolo 5 è ridotto da 5.000 a 500 euro il limite dell'importo annuo ricevuto a titolo di liberalità da parte dei soggetti titolari di cariche elettive e di governo, inclusi i tesoriери dei partiti politici, elencate alla legge n. 441 del 1982, superato il quale vi è l'obbligo di corredare la dichiarazione patrimoniale e di reddito con l'indicazione di quanto ricevuto, direttamente o attraverso comitati di sostegno.

Si stabilisce inoltre che i dati relativi ai contributi ricevuti nei sei mesi precedenti le elezioni per il rinnovo del Parlamento o comunque dopo lo scioglimento anticipato delle Camere, sono pubblicati entro i 15 giorni successivi al loro ricevimento.

La lettera *b)* del comma 1 modifica altresì, in più parti, il comma 3 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 49 del 2013.

Viene, in particolare, soppressa la previsione (di cui al primo periodo del predetto comma 3 dell'articolo 5) in base alla quale ai finanziamenti o ai contributi erogati in favore dei partiti politici iscritti nel registro dei partiti politici, che non superino nell'anno l'importo di 100.000 euro, effettuati con mezzi di pagamento diversi dal contante che consentano di garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identità dell'autore, non si applica l'obbligo (di cui al terzo comma dell'arti-

colo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659) di sottoscrivere una dichiarazione congiunta tra il soggetto erogante e il beneficiario, depositata presso la Presidenza della Camera dei deputati e accessibile a tutti i cittadini elettori per la Camera.

Sempre la lettera *b)* del comma 1 riduce da 5.000 a 500 euro il tetto sopra il quale i rappresentanti legali dei partiti beneficiari dei finanziamenti o dei contributi erogati in favore dei partiti iscritti nel registro dei partiti politici sono tenuti a trasmettere alla Presidenza della Camera dei deputati l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi di importo superiore, nell'anno, a tale somma, e la relativa documentazione contabile. Si dispone inoltre che tale obbligo debba essere adempiuto entro il mese solare successivo a quello di percezione del finanziamento o del contributo, anziché entro 3 mesi come previsto dal testo vigente.

Viene altresì specificato che deve avvenire « contestualmente alla trasmissione alla Presidenza della Camera » la pubblicazione nel sito internet del Parlamento italiano dell'elenco dei soggetti che hanno erogato i predetti finanziamenti o contributi e i relativi importi; al contempo, con le modifiche introdotte, non è più richiesto il rilascio del consenso espresso degli interessati per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione nel sito internet del Parlamento.

Resta, al contempo, ferma la vigente previsione del sesto periodo del citato comma 3 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 149 del 2013, in base alla quale l'elenco dei soggetti che hanno erogato i predetti finanziamenti o contributi e i relativi importi è pubblicato, come allegato al rendiconto di esercizio, nel sito internet del partito politico; anche per tale obbligo il disegno di legge prevede che non sia richiesto il rilascio del consenso espresso degli interessati per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione nel sito internet.

È inoltre abrogata la previsione (di cui all'ottavo periodo del medesimo comma 3 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 149 del

2013) che demanda a un decreto ministeriale, ancora non adottato, l'individuazione delle modalità per garantire la tracciabilità delle operazioni e l'identificazione dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi in favore dei partiti politici iscritti nel registro dei partiti politici effettuati con mezzi di pagamento diversi dal contante che consentano di garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identità dell'autore ed ai quali non si applica l'obbligo di sottoscrivere una dichiarazione congiunta da depositare presso la Camera dei deputati.

Come accennato, il comma 2 interviene, a sua volta, riducendo da 5.000 euro a 1.000 euro il tetto annuo di finanziamento o contribuzione al raggiungimento del quale è previsto dall'ordinamento l'obbligo di sottoscrivere una dichiarazione congiunta con l'erogatore, da depositare presso la Presidenza della Camera dei deputati ovvero a questa indirizzato con raccomandata con avviso di ricevimento (articolo 4, terzo comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659).

Tale obbligo è previsto in capo ai partiti o loro articolazioni politico-organizzative o gruppi parlamentari, ai membri del Parlamento nazionale, ai membri italiani del Parlamento europeo, ai consiglieri regionali, provinciali e comunali, ai candidati alle predette cariche, ai raggruppamenti interni dei partiti politici nonché a coloro che rivestono cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale nei partiti politici.

La disposizione riguarda finanziamenti o contributi erogati sotto qualsiasi forma, compresa la messa a disposizione di servizi.

Ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 659 del 1981 l'obbligo deve essere adempiuto entro tre mesi dalla percezione del contributo o finanziamento. Nel caso di contributi o finanziamenti erogati dallo stesso soggetto, che soltanto nella loro somma annuale superino l'ammontare

predetto, l'obbligo deve essere adempiuto entro il mese di marzo dell'anno successivo.

La riduzione da 5.000 a 1.000 euro di cui sopra si applica anche alla rendicontazione dei contributi e delle spese elettorali dei candidati alle elezioni. La sanzione in caso di violazione del suddetto obbligo di dichiarazione congiunta, stabilita dal vigente articolo 4, anche per chi dichiara somme o valori inferiori al vero, è quella della multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

All'articolo 9, con il comma 1 viene, in primo luogo, previsto che sono equiparate ai partiti e movimenti politici per l'applicazione delle prescrizioni in materia di trasparenza delle erogazioni effettuate (di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 149 del 2013, come risultante dalle modifiche disposte dal disegno di legge all'articolo 8 e al Capo II del disegno di legge, come previsto dall'articolo 11) le fondazioni, associazioni e i comitati che abbiano gli elementi previsti dal testo, ritenuti indici di collegamento con un partito o movimento politico. A tal fine, viene sostituito il vigente articolo 5, comma 4, del decreto-legge n. 149 del 2013, che aveva introdotto prescrizioni in materia di trasparenza per le fondazioni politiche.

Ai fini dell'applicazione alle fondazioni, associazioni o comitati degli obblighi in materia di trasparenza e rendicontazione stabiliti per i partiti o movimenti politici dal disegno di legge e dall'articolo 5 del decreto-legge n. 149 del 2013 (come risultante dalle modifiche dell'articolo 8) la disposizione definisce tre tipologie di fondazioni, associazioni e comitati:

quelle la cui composizione degli organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici (previsione già presente nel vigente comma 4);

quelle il cui scopo sociale consista nell'elaborazione di politiche pubbliche e i relativi organi direttivi siano composti in tutto o in parte da persone che rivestono

la qualità di esponenti di partiti o movimenti politici, quali: i componenti di organi di partiti o movimenti politici; coloro che nei 10 anni precedenti sono stati membri del Parlamento nazionale o del Parlamento europeo o di Assemblee elettive regionali o locali; coloro che nei 10 anni precedenti ricoprono o hanno ricoperto incarichi di governo a livello nazionale, regionale o locale; coloro che svolgono incarichi istituzionali nelle fondazioni per esservi stati eletti o nominati in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici;

quelle che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscono in misura pari o superiore a 5.000 euro annui al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di persone che rivestono la qualità di esponenti di partiti o movimenti politici, quali membri di organi di partiti o movimenti politici o persone che ricoprono incarichi istituzionali per esservi state elette o nominate in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici, nonché di candidati a cariche istituzionali elettive (previsione in parte analoga a quella vigente ma con limiti e soggetti beneficiari per alcuni aspetti differenti).

In correlazione con la previsione del comma 1 dell'articolo 9, l'articolo 11 del disegno di legge prevede che, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui al Capo II del disegno di legge (articoli da 7 a 11), le fondazioni, le associazioni e i comitati (di cui all'articolo 5, comma 4 del decreto-legge n. 149 del 2013, come sostituito dall'articolo 9, comma 1, del disegno di legge) sono equiparati ai partiti e movimenti politici.

Rispetto alla disciplina vigente sono dunque estesi gli elementi che comportano l'applicazione alle fondazioni, associazioni e comitati degli stessi obblighi posti in capo ai partiti e movimenti politici in materia di trasparenza. Al contempo, sono ampliati gli obblighi che le fondazioni, associazioni e comitati sono chiamati a rispettare.

Il comma 2 dell'articolo 9 del disegno di legge introduce inoltre il divieto, per un partito o movimento politico, di « collegarsi » a più di una fondazione, associazione o comitato per i quali ricorra uno degli elementi di cui al comma 1. È altresì prescritto che i partiti o movimenti politici e le fondazioni, associazioni o comitati ad essi collegati devono garantire la separazione e la reciproca indipendenza tra le strutture direttive e di gestione corrente e la contabilità finanziaria del partito o movimento politico e le strutture direttive e di gestione corrente e la contabilità finanziaria della fondazione o associazione o comitato ad essi collegata.

L'articolo 10 reca le sanzioni per le violazioni delle disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici recate dagli articoli 7, 8 e 9 del disegno di legge.

L'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria compete, in base al comma 1, alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.

Le sanzioni amministrative pecuniarie sono stabilite dall'articolo 10 sulla base delle diverse fattispecie oggetto di violazione.

Al comma 2 è prevista l'applicazione di una sanzione non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale ricevute nel caso di: acquisizione di contributi e prestazioni erogate da parte di soggetti contrari alla pubblicità dei dati (in violazione dell'articolo 7, comma 1, secondo periodo); divieto di ricevere contributi da parte di governi o enti pubblici di Stati esteri, da persone giuridiche con sede in un altro Stato, da persone fisiche maggiorenni non iscritte alle liste elettorali o private del diritto di voto (in violazione dell'articolo 7, comma 2).

È altresì prevista l'applicazione di una sanzione non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale non annotati o non versati nel caso di:

mancata annotazione nel registro, nel rendiconto o mancata pubblicazione sul sito del partito (in violazione dell'articolo 7, comma 1, terzo, quarto e quinto periodo). In questi casi, se gli obblighi sono adempiuti con un ritardo non superiore a 30 giorni, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di importo non inferiore alla metà e non superiore al doppio del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale tardivamente annotati o versati.

Al comma 3 si stabilisce una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 12.000 a 120.000 nel caso di:

mancata pubblicazione, in occasione di competizioni elettorali (ad eccezione delle elezioni comunali sotto i 15.000 abitanti) da parte dei partiti e movimenti politici sul proprio sito *internet* istituzionale, del *curriculum vitae* dei propri candidati e del relativo certificato penale rilasciato dal casellario giudiziario non oltre 20 giorni prima della data fissata per le elezioni (in violazione dell'articolo 7, comma 5);

mancato rispetto dell'obbligo per i partiti e movimenti politici di trasmettere annualmente i rendiconti di esercizio alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, con i relativi allegati e con la certificazione e il giudizio del revisore legale (ai sensi dell'articolo 7, comma 6);

violazione dell'obbligo di « collegamento » di un partito o movimento politico ad una sola fondazione, associazione o comitato avente i requisiti dettati dal nuovo comma 4 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 149 del 2013, o dell'obbligo di separazione e reciproca indipendenza tra le strutture direttive e di gestione in violazione dell'articolo 9, comma 2.

In ogni caso, ai sensi del comma 5 le somme riscosse in applicazione delle sanzioni sono versate alla cassa delle amende.

Il comma 4 prevede inoltre – in analogia a quanto disposto dalla legge n. 96 del 2012 – che ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, nonché ai fini della tutela giurisdizionale, si applichino le disposizioni generali sulle sanzioni amministrative e loro applicazione, contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, salvo quanto diversamente previsto dall'articolo 9 della legge n. 96 del 2012, che a sua volta le richiama. È fatto eccezione per quanto disposto dagli articoli 16 e 26 della stessa legge n. 689 del 1981 che, rispettivamente, ammettono il pagamento in misura ridotta o rateale della sanzione.

Il comma 6 stabilisce che, a decorrere dalla data di scioglimento anche di una sola Camera, la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici « siede in permanenza » per la verifica dell'applicazione delle disposizioni introdotte dal disegno di legge. A tal fine, con atto congiunto del Presidente del Senato della Repubblica e del Presidente della Camera dei deputati possono essere stabilite norme di organizzazione e modalità operative.

L'articolo 12 reca la clausola di invarianza finanziaria, disponendo che dall'attuazione del disegno di legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono alle attività previste dal provvedimento con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Giulia SARTI, *presidente*, accogliendo la richiesta pervenuta per le vie brevi, fa presente che il termine delle ore 13 della giornata odierna, fissato dagli Uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite I e II, per la presentazione di richieste di audizioni sul provvedimento in esame, potrà intendersi prorogato alle ore 19.30 della giornata odierna.

Gennaro MIGLIORE (PD), riservandosi di approfondire ulteriormente il merito

del provvedimento in esame, anche a seguito degli elementi che saranno acquisiti nelle audizioni, manifesta un certo disagio nel prendere atto che il testo in questione reca un contenuto «*omnibus*», contemplando la trattazione di argomenti tra di loro diversi, che avrebbero richiesto, a suo avviso, una disciplina autonoma. Esprime il dubbio che la filosofia sottesa a tale intervento normativo sia in realtà fondata sul convincimento ideologico di un legame tra corruzione e finanziamento ai partiti, dei quali, invece, a suo avviso, andrebbe sottolineato il carattere costituzionale e democratico. Giudica, improprio, in tal senso, che tale iniziativa legislativa sia stata assunta dal Ministro della giustizia, a fronte del fatto che il provvedimento, al Capo II, reca nuove norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici, tema che avrebbe meritato un'autonoma regolamentazione, essendo peraltro connessa all'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Ritiene che la maggioranza si rifiuti di accettare che il tema della trasparenza dei partiti è connesso piuttosto a quello della natura democratica della loro organizzazione e del loro statuto. Fa notare, dunque, che la maggioranza, per paura di dover fare i conti con certe conseguenze che deriverebbero dall'affrontare seriamente la questione del funzionamento dei partiti, tenta di aggirare tale evidente correlazione con il provvedimento in esame, nel quale sono accostate confusamente materie così distinte, per le quali sarebbe stata più opportuna quantomeno una trattazione parallela. Ritiene, pertanto, che i partiti siano strumenti della democrazia e che meritino una regolamentazione adeguata a coprire ogni ambito della loro attività, comprendendo, dunque, sia gli aspetti del finanziamento sia quelli dell'ordinamento interno e della loro organizzazione. Sospetta invece che il gruppo del M5S intenda sottrarsi all'approfondimento di tale importante questione, in ragione del proprio vincolo di dipendenza da una società privata che costituisce il suo riferimento principale, facendo notare che tale aspetto andrebbe sanato o regolamentato piuttosto

che aggirato. Evidenza, in conclusione, come il tema della rappresentanza, che ha un suo fondamento costituzionale, andrebbe affrontato in termini più ampi e seri.

Alfredo BAZOLI (PD) si associa alle considerazioni testé svolte dal collega Migliore e ritiene che l'idea di accorpare in un medesimo provvedimento due temi eterogenei sia particolarmente «*eccentrica*». Nel sottolineare, inoltre, che il Partito democratico condivide l'esigenza di prevedere ulteriori misure dirette a contrastare in maniera ancor più efficace il fenomeno della corruzione, esprime perplessità in merito alla validità delle norme contenute nel provvedimento in discussione, ritenendo che ad una prima lettura lo stesso sembra volto più a fornire un messaggio all'opinione pubblica che non a introdurre serie misure di prevenzione di tale fenomeno.

Ciro MASCHIO (FdI), nel condividere taluni dei rilievi formulati dai colleghi, comprende la «*buona intenzione*» posta alla base del provvedimento all'esame delle Commissioni, ma ritiene che le stesse dovranno lavorare proficuamente per scongiurare che il testo in discussione possa introdurre inutili complicazioni. Riservandosi di intervenire ulteriormente nel corso dell'esame del disegno di legge in titolo, propone che le Commissioni provvedano ad audire componenti della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, nonché i tesoriери o i segretari amministrativi dei partiti rappresentati in Parlamento, sottolineando il carattere stringente che già attualmente contraddistingue le norme sulla trasparenza e sulla rendicontazione dei bilanci dei partiti politici.

Catello VITIELLO (Misto-MAIE) pone all'attenzione delle Commissioni due punti su quali ritiene che le stesse dovranno svolgere approfondite valutazioni nel corso dell'esame del provvedimento. In primo luogo, sottolinea che l'indicazione della

perpetuità della pena accessoria parrebbe essere in conflitto con l'articolo 27 della Costituzione, non tenendo conto della funzione rieducativa della pena. Evidenzia, inoltre, con riferimento all'agente sotto copertura, il rischio che la previsione di tale figura possa costituire una sorta di istigazione alla corruzione e evidenzia l'importanza di comprendere come lo stesso debba essere individuato. Ciò premesso, ritiene utile che le Commissioni provvedano a audire su tale materia Vincenzo Maiello, professore ordinario di diritto penale presso l'Università di Napoli « Federico II », e Carlo Nordio, ex Procuratore aggiunto della Procura della Repubblica di Venezia.

Federico CONTE (LeU) nel rilevare, preliminarmente, come già con la cosiddetta « legge Severino » si sia provveduto ad inasprire le misure di contrasto alla corruzione, ritiene che il provvedimento in titolo sia stato ispirato da un « sussulto giustizialista » che non tiene conto del sistema vigente. A suo avviso sarebbe stato più opportuno prevedere degli scaglioni progressivi di pena ed intervenire maggiormente sull'impianto del processo anziché introdurre disposizioni incompatibili con il sistema vigente. Ritiene altresì che le Commissioni dovranno affrontare con particolare attenzione il tema del finanziamento pubblico dei partiti politici, sottolineando come un ragionamento non ipocrita su tale argomento non possa prescindere dal valutare come possa rendersi accessibile la vita politica a chi non dispone delle risorse necessarie per svolgerla.

Enrico COSTA (FI) evidenzia che il reato di abuso di ufficio è particolarmente significativo in quanto ad esso è collegato l'elemento amministrativo della sospensione dell'amministratore in caso di condanna di primo grado. Al riguardo chiede

al rappresentante del Governo di fornire, per il tramite della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia, alcuni elementi in merito. In particolare ritiene che sarebbe opportuno che le Commissioni conoscessero il numero dei soggetti indagati, il numero dei processi e l'esito degli stessi. In proposito, rileva che molti amministratori, sospesi dopo la sentenza di primo grado, sono stati successivamente assolti, e segnala che molti di essi, per non creare un disservizio all'amministrazione, nel frattempo si erano dimessi dall'incarico. Auspica che tale problematica possa essere oggetto di attenta valutazione da parte delle Commissioni al fine di poter predisporre eventuali proposte emendative sull'argomento.

Cosimo Maria FERRI (PD), nel premettere che tutti i commissari sono consapevoli dell'importanza della lotta alla corruzione, che definisce « cancro del Paese », ritiene che il provvedimento in oggetto sia privo della visione organica necessaria ad affrontare tale questione. Nel rammentare che già nella passata legislatura tali problematiche erano state affrontate con l'adozione di una serie di interventi sistematici, ritiene che l'Esecutivo con la predisposizione del disegno di legge in titolo si sia preoccupato maggiormente di unire degli slogan piuttosto che di intervenire in un contesto già definito. Ciò premesso, conferma la disponibilità del Partito democratico a collaborare alla stesura di un testo organico mettendo però in guardia i componenti delle Commissioni sul rischio di confondere i temi politici con temi più comunicativi che sostanziali.

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

La seduta termina alle 10.40.