



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori DELLA MONICA, D’AMBROSIO, CAROFIGLIO,  
CHIURAZZI, GALPERTI, MARITATI, BARBOLINI, ADAMO, CECCANTI,  
INCOSTANTE, LUMIA, GARRAFFA, ARMATO, LEDDI e DE SENA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 SETTEMBRE 2010**

Norme per la trasparenza, la prevenzione e la repressione  
della corruzione e per il contrasto alla illegalità  
nel settore pubblico e privato

ONOREVOLI SENATORI. – La lotta alla corruzione e ai reati che normalmente si pongono con essa in rapporto di interdipendenza funzionale (falso in scritture contabili, reati fiscali, riciclaggio e autoriciclaggio) costituisce uno degli obiettivi di politica anti-crimine prioritari a livello europeo ed internazionale, tant'è che le principali convenzioni in materia esprimono la preoccupazione per le conseguenze generate da pratiche corruttive diffuse: cattiva allocazione delle risorse pubbliche, alterazione delle regole sulla concorrenza, sistemi fiscali regressivi, riduzione degli investimenti diretti esteri. Si tratta di fattori che sono in grado di esercitare una funzione frenante sullo sviluppo economico del Paese e che richiedono un adeguato mutamento del quadro normativo in materia. Ciò è tanto più urgente se solo si considera che, quando la corruzione della pubblica amministrazione si salda con la criminalità organizzata, tale saldatura può costituire il grimaldello per cui l'impresa mafiosa riesce a fare il passaggio dalla gestione dei mercati «illegali» alla gestione dei mercati «legali». Se davvero l'Italia intende onorare gli obblighi assunti in sede internazionale, ponendosi in linea con il perseguimento di tali importanti obiettivi di politica anti-crimine, ma anche di politica economica e sociale – data, appunto, la riconosciuta devastante ricaduta delle pratiche corruttive sul sistema sociale ed economico – è necessario adeguare l'ordinamento interno, procedendo ad alcune improcrastinabili modifiche normative, rivedendo, innanzitutto, la materia della corruzione nel settore pubblico e prevedendo interventi anche nel settore privato.

Per chiarire le ragioni del disegno di legge, occorre un riepilogo di quanto avve-

nuto nelle legislature precedenti e in quella attuale.

Nel corso della XIII legislatura (1996-2001) il Governo Amato II presentò il disegno di legge atto Senato n. 4819 per la ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999, riservandosi di presentare a breve un disegno di legge per la ratifica della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999. Nel frattempo alcuni disegni di legge di iniziativa parlamentare, presentati da parlamentari dell'allora maggioranza, proponevano, comunque, modifiche legislative in materia di contrasto alla corruzione in linea con quelle che sarebbero state le previsioni della Convenzione penale di Strasburgo, approvata con un rilevante contributo dell'Italia.

Tra le proposte di modifica della legislazione più significative si ricordano, tra gli altri, il disegno di legge atto Senato n. 4006, d'iniziativa dei senatori Salvi, Russo, Calvi, Senese e Fassone, avente ad oggetto «Modifiche al codice penale in materia di corruzione», e la proposta di legge atto Camera n. 4723, d'iniziativa del deputato Giuliano Pisapia, avente ad oggetto «Modifiche al codice penale in materia di corruzione e concussione».

Tuttavia, non fu possibile prima della conclusione della legislatura portare a compimento l'iter di approvazione delle leggi di ratifica delle Convenzioni di Strasburgo e delle proposte di modifica del codice penale e processuale penale.

Si giunge, così, alla XIV legislatura (2001-2006), nell'ambito della quale il Governo Berlusconi non propose alcun disegno di legge per la ratifica delle Convenzioni di Strasburgo in materia penale e civile sulla

corruzione e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale. In quella legislatura è stata prevalente in materia l'iniziativa di parlamentari dell'opposizione. In particolare, alla Camera dei deputati, gli onorevoli Giovanni Kessler ed altri del gruppo Democratici di sinistra-l'Ulivo, fra i quali la deputata Anna Finocchiaro, presentarono la proposta di legge atto Camera n. 3215<sup>(1)</sup>, mentre altri parlamentari di opposizione, e in particolare alla Camera l'onorevole Giuliano Pisapia e in Senato il senatore Guido Calvi, riproposero, aggiornandoli, i disegni di legge di modifica all'ordinamento nazionale per il contrasto alla corruzione, già proposti nella XIII legislatura, e in linea con le disposizioni della Convenzione penale di Strasburgo contro la corruzione (si vedano, rispettivamente, l'atto Camera n. 1240, «Modifiche al codice penale in materia di corruzione e concussione», e l'atto Senato n. 486, «Modifiche al codice penale in materia di corruzione»).

Sempre nella XIV legislatura, inoltre, il Governo in carica scelse di non proporre un disegno di legge per la ratifica di un altro strumento internazionale di eccezionale rilevanza (assolutamente in sintonia con la Convenzione di Strasburgo in materia di corruzione), quale la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003. Eppure a questa convenzione ancora una volta l'Italia aveva dato impulso nella sede delle Nazioni Unite, attraverso i propri rappresentanti ed esperti, e la Convenzione era stata sottoscritta dal Governo italiano a Merida.

Ancora è da ricordare che, sempre nel corso di tale legislatura, il Governo ha voluto la depenalizzazione del falso in bilancio, avvenuta con Decreto legislativo 11 aprile

2002, n. 61, «Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della legge 3 ottobre 2001, n. 366». Tale decreto legislativo (adottato in base alla legge delega 3 ottobre 2001, n. 366) ha radicalmente modificato la disciplina del falso in bilancio e dei reati societari connessi, limitando in misura significativa l'area del penalmente rilevante, in particolare attraverso l'introduzione di soglie di punibilità (al di sotto delle quali il reato, appunto, non è punibile) e la trasformazione di molte fattispecie di pericolo in reati di danno, che quindi presuppongono la prova di un evento lesivo e non più soltanto dell'esposizione a pericolo dei beni tutelati (il risparmio).

Inoltre, sempre nella XIV legislatura, il Governo Berlusconi ha ampliato la possibilità per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i commissari delegati di ricorrere alle ordinanze di protezione civile non solo per calamità naturali e catastrofi, ma per tutti quegli eventi che il Consiglio dei ministri, discrezionalmente, stabilisce essere dei «grandi eventi». Inoltre, ha autorizzato gli interventi all'estero della protezione civile «derivanti da calamità o eventi eccezionali». Tale ampliamento dei presupposti sostanziali ha permesso, in concreto, l'intervento con ordinanze in deroga alle norme vigenti, pressoché per qualsiasi tipo di evento, anche estraneo all'area dell'emergenza. Le ultime forzature sono poi avvenute nell'attuale legislatura, allorché il Governo ha ottenuto l'approvazione di alcune disposizioni che prevedono ordinanze di protezione civile «per l'attuazione» di decreti-legge, oppure introducono clausole limitative del potere di ordinanza formulate in modo meno stringente rispetto a quanto previsto originariamente, completando il quadro con la norma

<sup>(1)</sup> Avente per oggetto la «Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione fra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati firmatari, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, e nuova disciplina dei delitti contro la pubblica amministrazione e contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio in attuazione della suddetta Convenzione».

che ha disposto la sottrazione delle ordinanze di protezione civile anche al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, con efficacia retroattiva.

Nella XV legislatura (2006-2008) il Governo Prodi ha proposto due disegni di legge di ratifica delle convenzioni di Strasburgo sulla corruzione in materia penale e in materia civile:

- il 4 dicembre 2007, il disegno di legge atto Camera n. 3286, avente ad oggetto «Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno»;

- il 20 novembre 2007, il disegno di legge atto Camera n. 3262, «Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999».

Sempre nella XV legislatura il Governo Prodi ha presentato il disegno di legge atto Senato n. 2010, recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno».

La caduta del Governo, dopo solo venti mesi di attività, e la conseguente interruzione anticipata della legislatura impedirono ancora una volta di intervenire per la ratifica delle convenzioni internazionali e l'adeguamento del nostro ordinamento alle stesse e alle rinnovate esigenze di più efficace contrasto alla corruzione.

Nella XVI legislatura, quella in corso, si deve, ancora una volta, all'iniziativa parlamentare dell'opposizione la pressante richie-

sta di ratifica delle convenzioni di Strasburgo in materia di corruzione. In particolare:

- al gruppo del Partito democratico, che per quanto concerne la ratifica della Convenzione di Strasburgo in materia penale ha presentato il disegno di legge atto Senato n. 2058<sup>(2)</sup>, e per quanto riguarda la ratifica della convenzione di Strasburgo in materia civile ha sostenuto il testo già presentato nella precedente legislatura dal Governo Prodi, riproposto dal senatore Li Gotti, che nella XV legislatura aveva il ruolo di sottosegretario alla giustizia;

- al gruppo dell'Italia dei Valori, a prima firma del senatore Li Gotti, che ha riproposto i due disegni di legge governativi della precedente legislatura (atti Senato nn. 849 e 850) tesi alla ratifica ed esecuzione delle convenzioni di Strasburgo in materia civile e penale sulla corruzione e recanti norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

Sempre all'iniziativa dell'opposizione si deve, poi, l'impulso per la ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione. Solo dopo la presentazione del disegno di legge atto Senato n. 816 del gruppo del PD e del disegno di legge atto Senato n. 848 del gruppo dell'IDV, riproducenti il testo del disegno di legge presentato dal Governo Prodi nella XV legislatura, infatti, il Governo Berlusconi si è indotto a presentare il disegno di legge atto Senato n. 1594 per la ratifica della Convenzione citata, e, finalmente, è stato possibile pervenire alla ratifica della stessa con l'approvazione della legge 3 agosto 2009, n. 116.

Peraltro, sempre nella XVI legislatura, il Governo, con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha dispo-

<sup>(2)</sup> d'iniziativa dei senatori Finocchiaro, Della Monica, D'Ambrosio, Zanda, Casson, Latorre, Carofiglio, Chiurazzi, Galperti, Maritati, Marcenaro, Adamo, Ceccanti, Incostante, De Sena e Serra, avente ad oggetto «Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione fra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati firmatari, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, e nuova disciplina dei delitti contro la pubblica amministrazione e contro l'industria e il commercio, in attuazione della suddetta Convenzione».

sto la soppressione dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione. Tale disposizione contrasta con l'articolo 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, ratificata, come si è detto, dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116, che impone che ciascuno Stato, e quindi anche il nostro Paese, debba garantire all'organo cui spetta assicurare il rispetto delle previsioni della Convenzione «l'indipendenza necessaria a permettere (...) di esercitare efficacemente le (...) funzioni, al riparo da ogni indebita influenza». Di conseguenza, l'attribuzione di tali delicate funzioni al Servizio anticorruzione e trasparenza del Dipartimento della funzione pubblica, ossia ad una struttura inserita in ambito governativo, non assicura le condizioni di indipendenza richieste. Inoltre il Servizio anticorruzione e trasparenza del Dipartimento della funzione pubblica ha compiti limitati al settore pubblico mentre occorre ampliare la visione al settore privato.

Ciò detto, cosa è accaduto per la ratifica delle Convenzioni di Strasburgo in materia civile e penale?

Fortunatamente il disegno di legge di ratifica della Convenzione sulla corruzione in materia civile sembra ben avviato, con l'approvazione da parte del Senato in 1ª lettura e la sua trasmissione alla Camera, dove è attualmente in corso di esame presso la III Commissione (atto Camera n. 3737).

Quanto alla Convenzione di Strasburgo sulla corruzione in materia penale, l'iter di approvazione dei disegni di legge di ratifica e adeguamento dell'ordinamento interno ha, invece, subito numerose battute di arresto presso le Commissioni riunite 2ª e 3ª del Senato. Dapprima perché il Governo aveva chiesto un rinvio preannunciando la presenta-

zione di un proprio disegno di legge di ratifica, cosa, poi, non avvenuta; successivamente perché il Governo, il 4 maggio 2010, ha presentato un disegno di legge, definito piano straordinario di contrasto alla corruzione (atto Senato n. 2156), avente ad oggetto «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione». Con tale proposta normativa, assegnata alle Commissioni riunite 1ª e 2ª del Senato, il Governo ha definito nuove disposizioni di carattere interno, indipendenti dalla Convenzione di Strasburgo, e ha ottenuto di trasferire il dibattito sulla normativa di adeguamento della legislazione nazionale alla citata Convenzione in sede diversa da quella deputata alla ratifica. In questo modo i lavori delle Commissioni riunite 2ª e 3ª sono stati rallentati da Governo e maggioranza in attesa dell'approvazione del disegno di legge governativo di diretta incidenza sull'ordinamento nazionale, in materia penale, processuale penale e amministrativa. In conclusione, su proposta del Governo, approvata dalla maggioranza, si dovrà pervenire nelle Commissioni riunite 2ª e 3ª ad una normativa di ratifica «secca» della citata Convenzione penale di Strasburgo sulla corruzione, mentre tutte le innovazioni per il contrasto alla corruzione rimangono di stretta competenza delle Commissioni 1ª e 2ª, dove si deciderà se dare finalmente un nuovo assetto al contrasto contro l'illegalità e il malcostume in materia di reati contro la pubblica amministrazione e non solo<sup>(3)</sup>.

Questo modo di procedere ha costretto l'opposizione a presentare in tempi rapidissimi ulteriori disegni di legge in materia di corruzione, contenenti la nuova disciplina dei delitti contro la pubblica amministrazione e contro l'industria e il commercio, nonché la corruzione nel settore privato, riprodu-

<sup>(3)</sup> È intervenuta in tale contesto, il 20 maggio 2010, una decisione del Presidente del Senato a supporto di tale impostazione.

cendo in prima battuta la normativa presentata per la ratifica e l'attuazione della Convenzione penale di Strasburgo contro la corruzione, onde ottenere la riunione e la trattazione degli stessi unitamente al citato disegno di legge governativo atto Senato n. 2156.

In questa ottica, l'11 maggio 2010 è stato presentato dal gruppo del Partito democratico il disegno di legge atto Senato n. 2174<sup>(4)</sup> avente ad oggetto « Norme per il contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione e nel settore privato. Cause ostative all'assunzione di incarichi di governo, incandidabilità ed ineleggibilità dei responsabili per reati contro la pubblica amministrazione e collegati», laddove il gruppo dell'IdV ha proposto il disegno di legge atto Senato n. 2164 e il senatore D'Alia (UDC) il disegno di legge atto Senato n. 2168.

L'urgenza che ha accompagnato la presentazione del disegno di legge n. 2174 ha impedito di inserire nello stesso alcune norme indispensabili per il contrasto al fenomeno della corruzione: temi, tra l'altro, già affrontati nella mozione contro la corruzione presentata in Senato dal gruppo PD (atto di sindacato ispettivo n. 1-00269, pubblicato in allegato al resoconto della seduta n. 357 del 13 aprile 2010)<sup>(5)</sup> e inseriti nella relazione che accompagna il disegno di legge n. 2174, che, con la presente proposta, si intende arricchire.

Tale integrazione appare tanto più indispensabile, se solo si considera che il Go-

verno, o parlamentari di maggioranza in appoggio all'azione di Governo, hanno proposto disegni di legge che indeboliscono gli strumenti di contrasto al crimine in generale e alla corruzione in particolare.

Si consideri al riguardo la proposta di potenziamento dello strumento delle intercettazioni (telefoniche, telematiche, ambientali) nell'ambito di procedimenti per delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, avanzata attraverso il disegno di legge atto Senato n. 1611<sup>(6)</sup> teso a restringere ambito, durata, presupposti di ammissibilità e di utilizzabilità anche in altri procedimenti. Tale intervento è stato approvato dal Senato, con l'imposizione del voto di fiducia, in 2ª lettura, il 10 giugno 2010 ed è ora nuovamente all'esame della Camera dei deputati.

Occorre, poi, ricordare anche altri progetti di riforma, che, in modo disorganico, finiscono con ostacolare l'accertamento dei reati o limitare i poteri cognitori del giudice: ci si riferisce in particolare al disegno di legge governativo atto Senato n. 1440<sup>(7)</sup>, nell'ambito del quale si propone di eliminare per i magistrati del pubblico ministero la possibilità di acquisire autonomamente la *notitia criminis*, nonché di sottrarre la polizia giudiziaria al controllo e al coordinamento del PM. Con lo stesso disegno di legge n. 1440, si configura l'effetto di estendere inevitabilmente i tempi dibattimentali con la prevista eliminazione della possibilità del giudice di espungere le prove manifesta-

<sup>(4)</sup> D'iniziativa dei senatori Finocchiaro, Della Monica, D'Ambrosio, Zanda, Casson, Latorre, Carofiglio, Chiurazzi, Galperti, Maritati, Marcenaro, Adamo, Ceccanti, Incostante, De Sena e Serra.

<sup>(5)</sup> Mozione presentata dai senatori Finocchiaro, Della Monica, Agostini, Lusi, D'Ambrosio, Zanda, Latorre, Casson, Carofiglio, Chiurazzi, Galperti, Maritati.

<sup>(6)</sup> Recante «Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche».

<sup>(7)</sup> Recante «Disposizioni in materia di procedimento penale, ordinamento giudiziario ed equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo. Delega al Governo per il riordino della disciplina delle comunicazioni e notificazioni nel procedimento penale, per l'attribuzione della competenza in materia di misure cautelari al tribunale in composizione collegiale, per la sospensione del processo in assenza dell'imputato, per la digitalizzazione dell'Amministrazione della giustizia, nonché per la elezione dei vice procuratori onorari presso il giudice di pace», presentato al Senato il 10 marzo 2009.

mente superflue o di ammettere prove d'ufficio, nonché di restringere i poteri cognitori del giudice con la prevista limitazione alla utilizzazione probatoria delle sentenze irrevocabili, che verrebbe consentita solo per i delitti di criminalità organizzata di cui agli articoli 51, commi 3-bis e 3-quater, e 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale. Misure queste che limitano ulteriormente la possibilità di accertamento del reato in tempi compatibili con il regime prescrizione previsto per gli illeciti in materia di corruzione, tanto più che, prestandosi a strumentalizzazioni a fini dilatori, esse renderebbero più agevole la maturazione della prescrizione, specialmente per reati, come quelli contro la pubblica amministrazione, che si prescrivono in tempi relativamente brevi. La situazione è poi aggravata dalle misure previste con il disegno di legge atto Senato n. 1880<sup>(8)</sup>, cosiddetto «processo breve», che prevede una causa di estinzione del processo nel caso in cui le singole fasi non si concludano nei termini fissati dal nuovo articolo 346-bis del codice di procedura penale. Il nuovo meccanismo di «estinzione del processo» sembra essere destinato ad incidere particolarmente sui procedimenti penali riguardanti le ipotesi di reato di corruzione di cui agli articoli da 318 a 322 del codice di procedura penale e sulla quasi totalità degli altri delitti contro la pubblica amministrazione oltre ad altri reati sensibili ai fini dell'accertamento del reato di corruzione, quali i reati societari o altri illeciti penali in materia di criminalità economica. Ebbene, al di là della considerazione che la fissazione di un termine perentorio per il compimento dei singoli gradi di giudizio, che produce l'effetto di estinguere il processo, non sembra collegarsi alla previsione costituzionale del

giusto processo in senso oggettivo, applicare la cosiddetta «prescrizione processuale» senza interventi di razionalizzazione normativa significa solo determinare di fatto le condizioni per rendere impossibile l'accertamento processuale per intere categorie di gravi reati, tra cui *in primis* quelli di interesse pubblico.

In conclusione, al di là dell'intento dichiarato di combattere la corruzione, Governo e maggioranza con i disegni di legge richiamati finiscono per proporre l'introduzione di norme che, rinnegando i dispositivi soprannazionali di origine pattizia nel contrasto alla corruzione, ove approvate, sembrano avere l'intento di indebolire o meglio, azzerare a legislazione invariata, il contrasto alla corruzione e, per molti versi, al crimine organizzato, in particolare a quella fascia grigia tra mafie, pubblica amministrazione e società civile, che favorisce il crimine organizzato e altera la concorrenza e l'economia. Tra l'altro tali disposizioni, in particolare quelle del disegno di legge atto Senato n. 1880, appaiono contraddittorie rispetto alla volontà del Parlamento, in particolare in contrasto con altra legislazione recentemente approvata, quale la legge 3 agosto 2009, n. 116, di ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione. E ciò a tacere del contrasto con le conclusioni del rapporto adottato il 2 luglio 2009 dai Paesi del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), cui l'Italia ha aderito nel 2007. Le soluzioni proposte, infatti, rischiano di impedire l'accertamento giudiziario se solo si considera che il reato di corruzione è già stato pesantemente condizionato dai nuovi termini di prescrizione previsti dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (cosiddetta legge ex Cirielli): l'intreccio tra i due sistemi prescrizionali (un periodo breve

<sup>(8)</sup> Recante «Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» approvato dal Senato il 20 gennaio 2010 con l'imposizione del voto di fiducia, e successivamente modificato dalla Camera e trasmesso al Senato con il nuovo titolo «Disposizioni in materia di spese di giustizia, danno erariale, prescrizione e durata del processo».

per l'estinzione del reato ed un termine breve per la conclusione del processo) rischia di vanificare ogni sforzo nella lotta contro un reato che assai gravemente incide sulla correttezza della pubblica amministrazione, sulla tenuta del bilancio pubblico e sull'affidabilità economica del nostro Paese.

Tutto questo mentre la Corte dei conti rammenta che la corruzione e la frode, soprattutto nel settore dei contributi nazionali e dell'Unione europea, costituiscono patologie che continuano ad affliggere la pubblica amministrazione, evidenziando dati che non consentono ottimismo, e sottolinea come non appaiano indirizzati ad una vera e propria lotta alla corruzione il disegno di legge governativo sulle intercettazioni, che costituiscono uno dei più importanti strumenti investigativi utilizzabili allo scopo di contrastare la corruzione, e neppure l'aver dimezzato con la cosiddetta legge ex Cirielli del 2005 i termini di prescrizione per il reato di corruzione, ridotti da quindici a sette anni e mezzo, con il risultato che molti dei relativi processi si estinguono per prescrizione del reato poco prima della sentenza definitiva, malgrado vi siano state sentenze di condanna nei precedenti gradi di giudizio, con conseguenze ostative per l'esercizio dell'azione contabile sul danno all'immagine e con la dilatazione del ricorso alle impugnazioni, utilizzate a scopo dilatorio, e ulteriore ingolfamento del già compromesso sistema giudiziario.

Conseguentemente con il presente disegno di legge si intende integrare la normativa proposta in alcuni settori cruciali già indicati nella relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 2174, quali:

- autoriciclaggio;
- falso in bilancio;
- falsa fatturazione;
- prescrizione;
- intercettazioni;

- appalti pubblici;
- banca dati;
- arbitrato;
- protezione civile e grandi eventi;
- autorità indipendente per il controllo sui fenomeni corruttivi nel settore pubblico e privato in relazione alla Convenzione ONU;
- obblighi di trasparenza e codici etici;
- incompatibilità.

Ciò premesso e ferme restando le considerazioni già esposte nella relazione introduttiva del disegno di legge n. 2174, si illustra qui di seguito l'impianto concettuale della presente proposta, con particolare riferimento alle modifiche del quadro normativo già proposte come indispensabili per perseguire le condotte di corruzione, dandone puntuale motivazione.

Come si è già spiegato, si è ritenuto necessario - oltre a dotare gli inquirenti di strumenti investigativi fondamentali, quale la possibilità di disporre attività di contrasto sotto copertura - ridefinire il quadro dei delitti contro la pubblica amministrazione in una maniera più aderente alle diverse forme di manifestazione di illegalità che si esplicano nell'ambito delle attività della pubblica amministrazione nel nostro Paese, ponendo attenzione, tra l'altro ed in particolare, ad individuare strumenti che possano contribuire a rompere quel «muro di omertà» tra corrotto e corruttore, sulla cui base si spiega l'elevata cifra oscura che caratterizza tali delitti e che rende estremamente difficile accertare simili illeciti. Pertanto, oltre ad una più generale revisione della disciplina dei delitti contro la pubblica amministrazione, il presente disegno di legge introduce una notevole riduzione di pena per l'imputato che si adopera fornendo una concreta e fattiva collaborazione per la ricostruzione dei fatti, per l'individuazione o la cattura degli altri responsabili o per il recupero delle somme versate o delle altre utilità trasferite.



In linea generale, quindi, si rileva che con le innovazioni normative proposte si ridisegna, sostanzialmente, il quadro dei delitti contro la pubblica amministrazione, trasferendo la condotta di concussione per costrizione all'interno di quelle di estorsione e la condotta di concussione per induzione all'interno della nuova fattispecie di corruzione, la quale ricomprende in sé il disvalore penale degli articoli 318, 319 e 321 del codice penale attualmente vigenti, prevedendo in ogni caso anche la punibilità del corruttore. Data l'enorme difficoltà che spesso si incontra ad individuare - una volta accertato nel corso dell'indagine che il pubblico ufficiale ha ricevuto congrue o notevoli somme di danaro e identificata la persona che glieli ha corrisposti - gli atti dell'ufficio posti in essere per conto della persona che ha corrisposto le somme, è stata introdotta, nell'articolo 319, anche la punibilità delle dazioni di danaro o di altre utilità fatte comunque al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio in ragione della funzione esercitata. Si è voluto, così, punire la condotta di coloro che, in cambio di denaro o di altre utilità, a volte versate loro periodicamente, si mettono praticamente al servizio di chi è interessato ad ottenere che gli stessi operino, al momento giusto, in violazione dei doveri di fedeltà, di imparzialità e onestà, o di leggi, regolamenti o circolari. La norma riguarda, quindi, un'ipotesi di pubblico ufficiale che si attiva (o che non si attiva) in ragione della sua funzione, dietro corrispettivo. È stata anche abolita la distinzione tra atti (o attività) d'ufficio e atti (o attività) contrari ai doveri d'ufficio, essendo ugualmente censurabile la condotta del pubblico ufficiale che riceve danaro o altre utilità, come è censurabile chi le offre, in quanto egli ne trae sempre vantaggio in relazione agli altri che si comportano onestamente. Né è senza significato che tale distinzione ha sempre offerto agli indagati il pretesto per allungare i tempi di defi-

nizione dei processi. In base alla modifica apportata, sarà il giudice, in concreto, nell'applicazione della pena, a tener conto dell'atto o dell'attività compiuti o richiesti. Inoltre, si è previsto un sensibile inasprimento delle sanzioni penali per i reati più gravi contro la pubblica amministrazione, anche nel minimo edittale, per evitare che l'applicazione generalizzata di attenuanti determini la concreta inefficacia della sanzione. L'apparato sanzionatorio in vigore, infatti, risulta inadeguato rispetto alla gravità dei comportamenti e all'impatto sociale ed economico di reati di tale tipo e, a causa del sistema prescrizioneale introdotto dalla citata legge 5 dicembre 2005, n. 251 (cosiddetta «ex Cirielli»), rischia, di fatto, di impedire l'accertamento giudiziario dei reati di corruzione.

Da un lato, si è quindi provveduto a razionalizzare la normativa vigente, semplificando la classificazione delle condotte criminose e la valutazione del disvalore penale di ognuna di esse; dall'altro lato, si è conferita rilevanza anche a quelle condotte le quali, pur emblematiche di una particolare offensività nei confronti del buon andamento della pubblica amministrazione e idonee ad ingenerare dubbi sulla sua effettiva imparzialità ed efficienza, non risultano, tuttavia, in alcun modo sanzionate all'interno del sistema penale italiano. È stata, pertanto, a tale scopo introdotta la fattispecie del traffico di influenze illecite, meglio descritta più avanti (misura questa, peraltro, prevista specificamente anche dalla Convenzione penale sulla corruzione fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999) e volta a punire la condotta dei soggetti che si propongono come intermediari nel disbrigo di faccende corruttive, nonché di quelli che ne ricercano la collaborazione. Questa previsione si fonda su un aggiornamento della lettura del fenomeno corruttivo. Infatti, spesso oggi la tradizionale forma bilaterale della corruzione si spezza in due

parti: la retribuzione viene ricevuta dall'intermediario, mentre l'attività amministrativa illecita viene svolta da un diverso soggetto; in un'altra occasione, poi, l'intermediario restituirà il favore ricambiando l'attività posta in essere dal pubblico ufficiale.

La differenza con la «vecchia» corruzione è evidente e può essere paragonata alla differenza che passa tra un semplice baratto e una più sofisticata triangolazione: si inserisce una nuova figura di intermediario e il soggetto che riceve la retribuzione è diverso da quello che compie l'attività amministrativa «di favore».

Si è, poi, inteso individuare – parallelamente a quanto sperimentato nell'ambito dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata – uno strumento utile all'emersione del fenomeno corruttivo, così diffusamente pervasivo del tessuto economico-sociale e del sistema istituzionale del nostro Paese. A tal fine è stata prevista, con riferimento al reato di corruzione e corruzione in atti giudiziari, la possibilità di una forte riduzione di pena (fino a due terzi) nei casi in cui si determini da parte dell'imputato una concreta e fattiva collaborazione.

Parallelamente, al fine di contrastare fenomeni di corruttela e malaffare nel settore privato, oggi non esaustivamente tipizzati in fattispecie incriminatrici, si propone di introdurre, all'interno del capo II del titolo VIII del libro II del codice penale, relativo ai delitti contro l'industria e il commercio, il delitto di corruzione nel settore privato (estensibile agli enti in virtù del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231), consistente nella condotta di induzione, sollecitazione o ricezione di denaro od altra utilità, o nell'accettazione della relativa promessa, per compiere od omettere un atto, in violazione di un dovere, qualora ne derivino o possano derivarne distorsioni della concorrenza nel mercato ovvero danni economici all'ente o a terzi, anche attraverso una non corretta aggiudicazione o una scorretta esecuzione di un contratto. Anche in tal caso è stata previ-

sta una diminuzione di pena in caso di concreta collaborazione da parte dell'imputato. L'introduzione di tale fattispecie incriminatrice risponde, peraltro, all'esigenza di dare piena attuazione alla decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.

Per l'analisi nel dettaglio delle norme riproposte con il presente disegno di legge e già oggetto del disegno di legge n. 2174, si rinvia alla relazione di accompagnamento a tale proposta normativa.

Alle ulteriori modifiche normative proposte con il presente disegno di legge si dedica qui di seguito una specifica illustrazione.

#### *Autorità nazionale anticorruzione*

A seguito della soppressione dell'ufficio dell'Alto Commissario anti-corruzione (la cui istituzione era avvenuta in corso di negoziazione della Convenzione ONU sulla corruzione), il presidente del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) che agisce nell'ambito del Consiglio d'Europa sin dal luglio 2008 ha chiesto spiegazioni all'Italia in sede di Consiglio d'Europa. Le informazioni rese al riguardo dal Governo, sulle ragioni di tale decisione e sulle probabili conseguenze nella lotta alla corruzione in Italia, appaiono contraddette dal fatto che il Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT), istituito nel 2008 presso il Dipartimento della funzione pubblica (che sostituisce l'Alto commissario), non solo non ha dotazioni adeguate umane e strumentali, ma difetta di poteri autonomi di monitoraggio e vigilanza, tant'è che nel rapporto al Parlamento, presentato il 17 novembre 2009, si limita a raggruppare e commentare i dati resi disponibili dal Ministero dell'interno e nelle relazioni del presidente della Corte dei conti e dal procuratore generale presso la Corte dei conti. È assente, quindi, un'accurata rilevazione quantitativa e qualitativa, indispensabile per verificare l'andamento della corruzione nel

tempo ed individuare i settori su cui maggiormente essa incide. I dati sui delitti denunciati per l'arco temporale 2004-2008, essendo aggregati, non consentono di «isolare» il fenomeno della corruzione nella sua specificità criminologica. Vengono, infatti, riportate cumulativamente due categorie di illeciti tra cui corrono differenze sostanziali: i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (tra cui corruzione, concussione, abuso d'ufficio, peculato) e i delitti dei privati contro la medesima PA o il suo patrimonio (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, truffa, turbata libertà degli incanti). Tale rilevazione altera il quadro della distribuzione geografica del fenomeno, tant'è che il rapporto assegna alle regioni meridionali (tra cui Calabria e Puglia) il più alto tasso di denunce di reati genericamente «collegati alla corruzione». Se la corruzione viene considerata isolatamente da frodi e truffe, come sarebbe corretto fare in ragione delle sue peculiarità, la distribuzione geografica appare del tutto diversa: la corruzione emerge poco, e comunque ancor meno, nelle regioni (soprattutto quelle meridionali) in cui è più presente la criminalità organizzata. Ciò pone ancora una volta il problema, già evidenziato in occasione della ratifica della Convenzione ONU del 2003 sulla corruzione, dell'indipendenza dell'organo deputato ad assicurare il rispetto delle previsioni della Convenzione sulla corruzione, ratificata dal Parlamento italiano, ed a fornire efficaci elaborazioni utili alle politiche di contrasto a tale fenomeno. Va, quindi, ripristinato l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione nel settore della pubblica amministrazione e ne vanno estese le funzioni, da esercitare in assoluta indipendenza, anche al settore privato. A questa autorità, così ripristinata e ridisegnata, va attribuito il ruolo di assicurare il rispetto delle previsioni della Convenzione ONU sulla corruzione, ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116.

*Modifiche alle disposizioni concernenti il Dipartimento della protezione civile, in particolare in materia di grandi eventi, e ripristino del controllo preventivo di legittimità sulle ordinanze di protezione civile da parte della Corte dei conti*

Le modifiche che si propongono intendono escludere la gestione dei «grandi eventi» dalla competenza della protezione civile (con l'abrogazione del comma 5 dell'articolo 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401) ovvero limitarne l'ambito di intervento; intendono inoltre reintrodurre il controllo preventivo della Corte dei conti sulle ordinanze di protezione civile. In questi ultimi anni, difatti, si è verificata una anomala espansione quantitativa ed applicativa delle ordinanze di protezione civile, che, pur non avendo forza di legge, possono derogare alla normativa primaria. Ci troviamo, in buona sostanza, di fronte a una duplice scelta politica: il ricorso a poteri normativi comunque straordinari e, fra questi, la preferenza per le ordinanze d'urgenza anche rispetto ai decreti-legge, tanto che si può fondatamente ipotizzare un vero e proprio sistema parallelo.

Due decreti-legge, rispettivamente nel corso della XIV e della XVI legislatura, hanno introdotto disposizioni che hanno ampliato eccessivamente l'ambito applicativo di strumenti disegnati per fronteggiare le emergenze dall'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, sovrapponendo e confondendo urgenza ed emergenza.

In particolare, il citato decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante «Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, all'articolo 5-bis, comma 5, ha esteso l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge

24 febbraio 1992, n. 225, «Istituzione del servizio nazionale della protezione civile», relative al potere di ordinanza, «alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza». Inoltre, con una norma di interpretazione autentica, il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, «Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile», convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, ha stabilito - all'articolo 14 - che i provvedimenti adottati per i «grandi eventi» non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

In questo modo, come ha sottolineato il Presidente della Repubblica, si è inciso sulla ordinaria ed ordinata gerarchia delle fonti del diritto. L'uso improprio delle ordinanze di protezione civile si è tradotto, infatti, in più occasioni in un abuso del ricorso ad ordinanze con forza derogatoria nei confronti di molte leggi dello Stato, trasformando da straordinario in ordinario un delicato strumento dell'azione pubblica, eludendo così i requisiti di trasparenza nelle procedure. E questo contrasta anche con una consolidata giurisprudenza costituzionale formatasi sulla legge n. 225 del 1992, poiché la mera dichiarazione di grande evento rappresenta un'alterazione dei presupposti sostanziali della decretazione di emergenza, oltre a stravolgere la missione della protezione civile nazionale.

È opportuno ricordare, tra l'altro, che secondo la Corte dei conti (cfr. Corte dei conti, sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 5/2010/P del 4 marzo 2010) non qualsiasi grande evento rientra nella competenza del Dipartimento della protezione civile, ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni

di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni. Più in generale, nella citata delibera la Corte dei conti ha sottolineato che nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2008 (Volume II, Ministeri istituzionali, pag. 159) già le sezioni riunite della stessa Corte avevano segnalato che «le ordinanze di protezione civile, soprattutto a partire dal 2002, hanno progressivamente esteso il loro ambito operativo con riflessi anche quantitativi sulla nuova classificazione di bilancio in ordine al "soccorso civile"».

In sostanza un grande evento, secondo i giudici contabili, non è una vicenda assimilabile a situazioni emergenziali quali terremoti ed alluvioni e, sulla base di tale principio, la sezione centrale di controllo di legittimità ha affermato che deve considerarsi priva di efficacia, in mancanza di visto e in assenza (in alternativa) dell'infruttuoso decorso dei termini previsti dall'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340, l'ordinanza di protezione civile n. 3838 del 30 dicembre 2009 che stanziava 4 milioni di euro per l'organizzazione e lo svolgimento della *Louis Vuitton World Series* presso l'isola de La Maddalena, confermando un orientamento già espresso in precedenza, quando non aveva dichiarato legittima l'ordinanza riguardante le manifestazioni legate alle celebrazioni per i 150 anni dell'Unità d'Italia e per l'Expo 2015 che, come quella in esame, aspirava a sottrarsi al controllo preventivo di legittimità. Inoltre, con la citata deliberazione, la Corte dei conti ha avanzato dubbi di legittimità costituzionale in merito al citato articolo 14 del decreto-legge n. 90 del 2008, in base alla considerazione che l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione espressamente disciplina la funzione di controllo preventivo della Corte dei conti, e ciò rende poco plausibile che con una legge ordinaria si intervenga per escludere dal controllo alcuni provvedimenti amministrativi che, attesa la loro importanza, meritano più di altri una

preventiva verifica di legittimità. Quanto esposto impone una riflessione, oltre che sul versante squisitamente contabile, anche su quello ordinamentale, a partire dalla verifica della sussistenza dei presupposti legittimanti il ricorso ad uno strumento che, *ex se*, non dovrebbe essere considerato sostitutivo delle ordinarie procedure allorché non siano rinvenibili situazioni realmente emergenziali e, in quanto tali, non prevedibili. Conseguentemente occorre intervenire con legge per evitare che il Governo, grazie alle modifiche normative già ricordate, possa continuare a decidere, con giudizio insindacabile, di definire «grandi eventi», anche in mancanza dei presupposti dello stato di emergenza, attività non calamitose, come già avvenuto per attività istituzionali, incontri, manifestazioni religiose e sportive, esposizioni, che ben si potevano affrontare con gli strumenti della legislazione ordinaria, determinando un ulteriore spostamento del bilanciamento tra potere legislativo ed esecutivo. Fatto tanto più ingiustificato se si considera che frequentemente l'urgenza degli interventi non è neppure caratterizzata da «avvenimenti imprevedibili per l'amministrazione» ma, al contrario, da situazioni largamente prevedibili e conosciute con ampio anticipo, come è accaduto, ad esempio, per il semestre italiano di presidenza dell'Unione europea. Occorre, pertanto, riportare la situazione alle regole generali, partendo dalla considerazione che un intervento legislativo mirato consente di porre fine ad una situazione non più accettabile, che ha dato fondatamente avvio ad inchieste giudiziarie per reati contro la pubblica amministrazione (in particolare per fatti di corruzione), e ciò anche per preservare la capacità di intervento della protezione civile in occasione di catastrofi o calamità naturali, ovvero di eventi imprevedibili. Quindi è necessario eliminare dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, ogni riferimento ai cosiddetti «grandi eventi» e, con la modifica inserita nel presente disegno di legge, si propone innanzitutto di abrogare

l'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, in modo che solo la dichiarazione dello stato di emergenza possa giustificare il ricorso a ordinanze in deroga alla legge vigente. Occorre conseguentemente intervenire, abolendola, anche sulla normativa di interpretazione autentica dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 che, come si è detto, con decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, ha escluso con efficacia retroattiva, anche per i grandi eventi, il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Ulteriormente va delimitata la nozione di «altri eventi» contenuta nella legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del sistema di protezione civile, introducendo il requisito della imprevedibilità dell'evento (non calamitoso) unitamente al pericolo per l'incolumità della vita, dei beni, dell'ambiente, ossia agli altri presupposti già previsti dalla legge per legittimare il ricorso alle ordinanze di carattere emergenziale. Infine occorre limitare, anche per le attività di protezione civile all'estero, la gestione dei grandi eventi, attribuiti alla protezione civile con l'inserimento nell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 2005, n. 152, del richiamo all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

*Modifiche al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 - Codice dei contratti pubblici*

a) Banca dati - anagrafe unica dei contratti pubblici

La norma relativa alla istituzione di tale banca dati è di fondamentale importanza ai fini del raggiungimento dell'obiettivo della trasparenza e, quindi, della prevenzione del delitto di corruzione e più in generale dei

reati contro la pubblica amministrazione oggetto del presente disegno di legge. La previsione della creazione di una banca dati e anagrafe unica dei contratti, valida per qualunque tipo di contratto e di stazione appaltante, in grado di fornire in tempo reale le informazioni sui soggetti attuatori, sui contratti, sulle imprese partecipanti alle gare, sulle imprese esecutrici, sulle imprese subappaltatrici e sui noli, risponde all'esigenza di disporre con immediatezza di tutte le informazioni e di garantire la massima trasparenza del mercato degli appalti e consente di intervenire tempestivamente per contrastare fenomeni particolarmente gravi legati a fatti di scarsa trasparenza, se non di corruzione, e all'infiltrazione malavitosa nei contratti pubblici. Un repertorio comune, infatti, consentirebbe di trasformare la mole di dati informativi statistici, oggi raccolti presso i Ministeri, le regioni, le stazioni appaltanti, le imprese e l'Autorità di vigilanza, in un sistema di «dati gestionali» validati grazie alla possibilità di poterli incrociare fra loro; in tal modo la realizzazione della banca dati dei contratti pubblici consentirebbe di porre in essere strategie concertate di vigilanza e di controllo da parte della Autorità e di tutti gli altri soggetti deputati, *in primis* Ministero dell'interno e magistratura. In sintesi la *ratio* della norma che si propone è quella di creare un circuito virtuoso di conoscenza e controllo diffuso sull'attività contrattuale pubblica, in modo da favorire il rispetto della legalità ed il corretto agire della pubblica amministrazione, in funzione sia preventiva rispetto ai fenomeni di corruzione sia di garanzia dell'efficacia della gestione della spesa pubblica.

b) Risoluzione del contratto di appalto a seguito di accertamento di responsabilità in materia di corruzione ed altri gravi reati

La norma che si propone ha la finalità di tutelare la correttezza e la trasparenza nel settore degli appalti e l'affidabilità dell'ap-

paltatore che, in caso di condanna per reati che offendono gravemente gli interessi dello Stato, deve essere rimosso dall'incarico ricevuto, anche in corso di esecuzione dello stesso.

c) Divieto di ricorso all'arbitrato per i contratti pubblici

Il divieto di ricorso all'arbitrato - già introdotto con il testo originario dell'articolo 32 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (cosiddetta «legge Merloni»), e poi abrogato dopo breve tempo dall'articolo 9-bis del decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 giugno 1995, n. 216 - è stato reintrodotta dalla legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) che, ai commi 19 e 20 dell'articolo 3, ha previsto il divieto di inserimento di clausole compromissorie in tutti i contratti di lavori, servizi e forniture stipulati dalle pubbliche amministrazioni. In particolare, con tale previsione era fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di inserire clausole compromissorie in tutti i loro contratti aventi a oggetto lavori, forniture e servizi ovvero, relativamente ai medesimi contratti, di sottoscrivere compromessi, a pena di nullità, con la previsione di illecito disciplinare e di responsabilità erariale per i responsabili dei relativi procedimenti. Le ragioni dell'introduzione del divieto erano da ricercarsi nella constatazione fattuale dell'insuccesso dell'istituto dell'arbitrato. L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici aveva, infatti, stimato che la percentuale di soccombenza della pubblica amministrazione, sia negli arbitrati amministrati, sia in quelli liberi, era sempre elevata così come risultava eccessivamente elevata la durata media degli arbitrati stessi (per l'anno 2007, di 351 giorni per gli arbitrati amministrati e di 465 per quelli liberi; per l'anno 2008, di 290 giorni per gli arbitrati amministrati e di 547 per quelli liberi). Successivamente, l'entrata in vigore del divieto in parola è stata differita al 1° luglio 2008

in forza dell' articolo 15 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, con la finalità di «consentire la devoluzione delle competenze alle sezioni specializzate di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168». Il termine di entrata in vigore del divieto è stato, quindi, più volte ulteriormente prorogato: prima, fino al 31 dicembre 2008 dall' articolo 4-*bis*, comma 12, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129; quindi, al 30 marzo 2009 dall'articolo 1-*ter* del decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201; ancora, al 31 dicembre 2009 dall'articolo 29, comma 1-*quindiesdecies*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14 (cosiddetto decreto «milleproroghe») – che ha, peraltro, introdotto un'ulteriore modifica all'articolo 241 del codice dei contratti pubblici che disciplina l'arbitrato, prevedendo che «i compensi minimi e massimi stabiliti dalla tariffa allegata al regolamento di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 dicembre 2000, n. 398, sono dimezzati. Sono comunque vietati incrementi dei compensi massimi legati alla particolare complessità delle questioni trattate, alle specifiche competenze utilizzate e all'effettivo lavoro svolto» – ed infine ulteriormente differito al 30 aprile 2010, in attesa del decreto di attuazione della direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, sul contenzioso amministrativo. E proprio il decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53, adottato per l'attuazione della direttiva 2007/66/CE, malgrado il parere contrario del Partito democratico e le forti critiche avanzate in sede di audizione presso le Commissioni riunite Giustizia e Lavori pubblici del Senato dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, ha reintrodotta il ricorso all'arbitrato sul presupposto che i tempi più veloci

per la soluzione delle controversie, dovuti alle clausole compromissorie, si traducessero in un risparmio economico. L'effetto sperato non sembra, invece, raggiungibile e non vi sono segnali in tal senso; tra l'altro le spese aumentano e l'amministrazione continua ad essere soccombente nella maggioranza dei casi, mentre i rimedi potrebbero essere diversi, ad esempio migliorando l'efficienza e i tempi del giudizio e arginando ricorsi infondati, con l'introduzione di sanzioni, tra cui il pagamento di tutte le spese processuali. Si ritiene, quindi, di dover riprodurre con il presente disegno di legge il testo di alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria 2008. Difatti, la condivisibile *ratio* che supportava tali norme, consistente non solo in una esigenza di trasparenza, ma anche di correzione delle pesanti criticità manifestatesi con costanza e gravità tali da portare l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ad esprimere pesanti rilievi in merito al ricorso a tale strumento, è ancora attuale (si vedano al riguardo gli interventi del presidente Giampaolino del 16 ottobre 2009 presso l'Avvocatura generale dello Stato e dell'11 febbraio 2010 in audizione presso le Commissioni riunite II e VII della Camera dei deputati sull'atto di governo n. 167, avente ad oggetto lo «Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici»).

In particolare, permangono le seguenti criticità.

L'arbitrato ha assunto una valenza tale da essere spesso considerato un momento, seppure ulteriore, dell'esecuzione del contratto e, pertanto, tenuto presente al momento della presentazione dell'offerta, così da conformare addirittura i comportamenti delle im-

prese, sempre più attente non tanto alla proposta ed alle soluzioni innovative, quanto al possibile esito positivo del successivo contenzioso, spesso arbitrale.

La circostanza, infatti, che l'arbitrato rappresenti una sorta di fase finale quasi costante delle procedure di affidamento dei contratti pubblici e che porti, con una regolarità quasi assoluta, alla declaratoria di soccombenza della pubblica amministrazione, rappresenta un dato preoccupante non solo sotto l'aspetto del detrimento del patrimonio pubblico - dato particolarmente rilevante in un momento di crisi economica - ma, altresì, di quello del *deficit* di efficienza dell'azione amministrativa che ne costituisce la causa ed, infine se non innanzitutto, del modo stesso di essere delle imprese: l'approdo all'immane contenzioso offre un eventuale salvataggio dall'offerta non congrua.

Il costo del giudizio arbitrale è, significativamente, più elevato di quello del giudizio ordinario, in quanto prevede tuttora, anche con la riduzione dei compensi agli arbitri, rilevanti spese oltre quelle per il segretario del collegio, nonché la quota pagata per il deposito del lodo, pari all'1 per mille del valore della controversia.

I dati elaborati dall'Autorità nel corso degli anni hanno mostrato un maggior costo complessivo delle opere pari al 30 per cento, come conseguenza del contenzioso.

Solo una minoranza degli arbitrati azionati si conclude entro il termine ordinario previsto per la pronuncia del lodo, ed anzi, in taluni casi, i procedimenti hanno avuto una durata di oltre settecento giorni per poi concludersi con un accordo transattivo.

Ove non sia intervenuta una transazione, le pubbliche amministrazioni sono risultate soccombenti nella grande maggioranza dei giudizi arbitrali, secondo una percentuale che si aggira intorno ai due terzi del totale e che, nel solo 2006, ha comportato oneri pari a 320.943.611 euro, senza contare le spese per lo svolgimento del giudizio (compensi agli arbitri, ai segretari e per il depo-

sito del lodo). Per quanto riguarda l'anno 2008, i lodi adottati in esito a procedure amministrative sono stati 26, mentre i lodi depositati in esito ad arbitrati liberi sono stati 158. Il valore delle controversie degli arbitrati amministrati varia da un minimo di euro 42.311,62 ad un massimo di euro 35.311.105,66, per un valore medio delle controversie pari a euro 3.718.327,25; negli arbitrati «liberi», invece, il valore della controversia varia da un minimo di euro 22.423,27 ad un massimo di euro 360.000.000, per un valore medio delle controversie pari a euro 13.680.697,36. Per quanto riguarda la soccombenza, in entrambi i tipi di arbitrato l'amministrazione pubblica è risultata perdente (totalmente o parzialmente) nella quasi totalità dei casi: la stazione appaltante, infatti, è risultata soccombente nell'83 per cento dei casi mentre l'impresa è risultata soccombente nel 2 per cento dei casi. Per quanto riguarda la durata dei procedimenti, quelli amministrati hanno avuto una durata media di circa 289,65 giorni, mentre quelli liberi hanno avuto una durata media di circa 546,79 giorni. I dati elaborati dall'Autorità nel corso degli anni hanno mostrato un maggior costo complessivo delle opere pari al 30 per cento, come conseguenza del contenzioso. Le spese relative al compenso spettante agli arbitri hanno inoltre evidenziato un onere per la pubblica amministrazione valutato in 2 milioni di euro per gli arbitrati amministrati; per quelli liberi, riferito solo a 98 arbitrati su 158, l'onere è risultato pari a circa 17 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'anno 2009, i lodi adottati ammontano a 175: in esito a procedure amministrative sono stati 39, mentre i lodi depositati in esito ad arbitrati liberi sono stati 136. Un'analisi compiuta su un campione di 60 procedure arbitrali ha rilevato che l'entità delle singole controversie è oscillata da un minimo di euro 77.000 ad un massimo di euro 10.000.000 negli arbitrati amministrati, mentre negli arbitrati li-



beri è oscillata da un minimo di euro 25.422 ad un massimo di euro 280.000.000. Per quanto riguarda la soccombenza, la percentuale di soccombenza delle stazioni appaltanti per le spese di funzionamento del collegio è risultata del 66,67 per cento e l'entità della condanna nel merito delle stazioni appaltanti, esclusi i compensi agli arbitri, le spese legali, per consulenti tecnici d'ufficio e generali, ammonta ad euro 111.655.319. Inoltre, sempre secondo questo campione, la percentuale media della condanna nel merito delle stazioni appaltanti è risultata pari al 31,88 per cento, così determinando l'entità della condanna generale delle stazioni appaltanti ad euro 115.407.675; la durata dei procedimenti è stata in media di 473 giorni; le spese relative al compenso spettante agli arbitri hanno evidenziato un onere pari ad euro 2.786.494.

I lodi arbitrali impugnati sono stati, a loro volta, nella gran parte dei casi, dichiarati nulli da parte della corte d'appello.

Si propone, pertanto, il divieto per le pubbliche amministrazioni di fare ricorso all'arbitrato e di inserire clausole compromissorie in tutti i loro contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi ovvero, relativamente ai medesimi contratti, di sottoscrivere compromessi.

Il divieto di arbitrato si applica alle pubbliche amministrazioni, individuate dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni ovvero agli enti pubblici economici. Per quanto concerne le conseguenze del divieto, si prevede la nullità delle clausole compromissorie ovvero dei compromessi comunque sottoscritti, nonché la configurabilità dell'illecito disciplinare e la responsabilità erariale per i responsabili dei relativi procedimenti. Con norma transitoria, peraltro, sono fatte salve le controversie relative a contratti già sottoscritti dalle amministrazioni alla data di entrata in vigore della legge, ove approvata.

Le modifiche proposte lasciano ferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, come disposto dall'articolo 244 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.

In conclusione, mentre non vi sono ostacoli alla sola via giurisdizionale e le procedure presso i TAR ed il Consiglio di Stato possono essere rese più veloci anche attraverso l'istituzione di sezioni giudicanti specializzate in gare d'appalto, nessun obbligo di prevedere il ricorso all'arbitrato per la risoluzione delle controversie in materia di appalti pubblici discende dalla citata direttiva 2007/66/CE (cosiddetta «direttiva ricorsi»). Essa, infatti, lascia liberi gli Stati membri di definire le controversie anche attraverso organi non giudiziari, prevedendo soltanto, in tal caso, che questi abbiano requisiti di affidabilità e che siano adottate le modalità più appropriate.

Sotto il profilo della trasparenza si segnala, poi, che con disposizione normativa adottata nel 1999 (articolo 151, comma 5, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, avente ad oggetto il regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici), sollecitata fortemente dall'Associazione nazionale magistrati, ai magistrati ordinari in servizio era stata preclusa la possibilità della partecipazione ai collegi arbitrali costituiti per la soluzione delle controversie in materia di appalti pubblici. La partecipazione dei magistrati ordinari agli arbitrati per le opere pubbliche è dunque, da tempo una pagina chiusa. Così non è, invece, per i giudici amministrativi e contabili e per gli avvocati dello Stato in servizio, così come si evince dal citato articolo 151 del decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1999, successivamente trasfuso nell'articolo 242 del codice dei contratti pubblici. Rispetto agli appartenenti a tali categorie professionali continuano così a porsi problemi di inopportunità e di disagio, poiché si alimentano

commistione dei ruoli di controllori e controllati e conflitti d'interesse. Occorre, invece, una separazione netta tra funzione istituzionale pubblica e interesse privato, laddove la semplice riduzione dei compensi arbitrari, introdotta nel codice dei contratti pubblici, non risulta idonea a superare e risolvere il problema.

In quest'ottica, al fine di rafforzare la trasparenza e prevenire conflitti di interesse, appare opportuno, in ogni caso, prevedere nei confronti dei magistrati in servizio di tutte le magistrature (amministrativa, contabile e militare oltre quella ordinaria) e per gli avvocati dello Stato un esplicito divieto di assumere incarichi arbitrari o altri incarichi analoghi, incompatibili con le funzioni rivestite.

#### *Misure di trasparenza nell'assunzione di incarichi e divieto di assunzione di incarichi*

Le norme che si propongono rispondono all'esigenza di evitare commistioni tra attività amministrativa e giudiziaria, al fine di assicurare che sia prevenuto qualsiasi conflitto di interesse, evitando ogni possibile interferenza tra le attività di controllore e di controllato.

Principi di trasparenza ed esigenze di imparzialità e buona amministrazione espressi dalla Carta costituzionale impongono di salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza della funzione giudiziaria e il corretto svolgimento delle pubbliche funzioni in generale, prevenendo rischi di collusione e corruzione.

Si prevedono, pertanto:

a) specifici divieti per i magistrati amministrativi nominati ai sensi dell'articolo 19, primo comma 1, numero 2), della legge 27 aprile 1982, n. 186, di svolgere funzioni diverse da quelle consultive per almeno otto anni dalla nomina e di assumere in quello stesso periodo incarichi anche gratuiti presso le pubbliche amministrazioni;

b) divieti per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, per gli avvocati ed i procuratori dello Stato e i componenti delle commissioni tributarie di assumere incarichi arbitrari o altri ruoli che potrebbero influenzarne l'attività istituzionale o esporli a pericolo di condizionamenti, pena la decadenza dagli incarichi e la nullità degli atti compiuti.

#### *Misure di trasparenza nell'assunzione di incarichi di governo*

La mafia ha avuto da sempre un rapporto con la politica e con le istituzioni senza il quale non avrebbe le sue connotazioni, ma sarebbe solo criminalità comune. Una recente analisi della Direzione nazionale antimafia mette in luce che «non siamo più all'interno della tradizionale categoria mafiosa politica, che presuppone l'esistenza di due entità diverse anche se in dialogo tra di loro, ma in una nuova dimensione, quella della mafia che tende a farsi, a proporsi, soggetto politico essa stessa, che come tale rivendica ruolo e visibilità, per contare nelle decisioni strategiche». Si va quindi, come già denunciato nella XIV legislatura, verso il rovesciamento di quell'antico rapporto per arrivare ad una rappresentanza di uomini politici e di spezzoni di partiti direttamente nelle cosche mafiose. Questa tendenza non ha sostituito il voto di scambio perché essa, al momento, non si è affermata dappertutto. Non tutti i partiti sono infiltrati nella stessa misura e non tutti i partiti si comportano allo stesso modo: ci sono partiti che sospendono o fanno dimettere i loro iscritti o li espellono; ci sono altri partiti che li coprono o li lasciano nei loro incarichi. Naturalmente, non è scomparsa la fase della mediazione e non può essere ignorata quella della collusione e della corruzione. Si tratta di sfaccettature di uno stesso intreccio, quello del rapporto perverso e pervasivo tra mafia e politica, tra mafia ed economia, tra mafia e potere pubblico. Questo rapporto, come ha po-

sto in luce la Commissione parlamentare antimafia, è aumentato e sta segnando in modo significativo anche questa legislatura. Esso, peraltro, è destinato ad aumentare ulteriormente se la politica e il Parlamento non correranno rapidamente ai ripari. La modifica del sistema elettorale attribuisce alle formazioni politiche, ancor più che in passato, una responsabilità nella scelta dei candidati, essendo caduto l'alibi che la responsabilità è degli elettori che scelgono gli eletti. Per questo motivo è importante che i partiti si dotino di un codice etico di autoregolamentazione, con il quale dovrebbero impegnarsi ad escludere, dalle liste dei candidati al Parlamento nazionale ed europeo, alle assemblee regionali ed ai consigli provinciali, comunali e circoscrizionali, tutti coloro che siano stati condannati anche solo con sentenza di primo grado per una serie ben specificata e delimitata di delitti (tra i quali i reati di mafia, la corruzione, la concussione, la bancarotta fraudolenta, il falso in bilancio) e, per i reati più gravi, anche coloro che siano stati rinviati a giudizio, prescindendo dall'esito finale del giudizio. È difatti legittimo che la politica si tuteli direttamente, rendendosi autonoma dagli esiti giudiziari. Anche al di là dell'accertamento giudiziario di responsabilità penali, sono i partiti per primi che devono assicurare l'indipendenza e la moralità pubblica di ciascuno degli eletti. L'utilizzo del codice etico di autoregolamentazione porrebbe tutti i partiti in condizione di svolgere una funzione essenziale nel contrastare il rapporto mafia-politica, talvolta di immedesimazione altre volte mutuato da collusione e corruzione: selezionare adeguatamente la propria classe dirigente e determinare una scelta dei candidati libera dai continui tentativi di «condizionamento». In questo modo il codice etico di autoregolamentazione potrebbe rappresentare un tassello forte del percorso di riforma della politica: la responsabilità politica, in particolare, potrebbe recuperare terreno e diventare una vera e propria risorsa nella lotta alle mafie, alla cor-

ruzione, alla trasparenza nella pubblica amministrazione. La Commissione parlamentare antimafia, in questa legislatura, ha ritenuto di richiamare e approfondire in materia le riflessioni svolte e le conclusioni tratte, da ultimo, nel corso della XV legislatura, che avevano trovato sintesi, nella seduta del 3 aprile 2007, con l'adozione all'unanimità di un documento, definito «proposta di autoregolamentazione», offerto alle forze politiche allora in procinto di formare le liste dei candidati alle elezioni amministrative. Quindi la Commissione, considerando la perdurante attualità delle conclusioni allora tratte, nonché l'idoneità dello strumento allora adottato e della proposta fatta alle singole forze politiche di aderire su base volontaristica ad un protocollo di autoregolamentazione nella formazione delle liste dei propri candidati, ha approvato all'unanimità, in data 18 febbraio 2010, una relazione contenente un apposito codice di autoregolamentazione rivolto ai partiti, alle formazioni politiche ed alle liste civiche che vi aderiranno e concernente la formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali. Conseguentemente, mentre la Commissione antimafia sta approfondendo la tematica dei codici di autoregolamentazione, per poi sottoporre al Parlamento proposte normative in materia di assemblee elettive, si ritiene fin da ora di proporre misure di trasparenza nell'assunzione degli incarichi di Governo e per il conferimento di incarichi di collaborazione con la pubblica amministrazione.

*Modifiche al codice civile e altre disposizioni in materia di falso in bilancio, falso in prospetto, falso nelle relazioni dei revisori e di impediti controlli societari*

In un disegno di legge di contrasto alla corruzione è necessario prevedere una rivisitazione dei reati fiscali e societari, a partire dal falso in bilancio, perché si tratta di illeciti che consentono di risalire ai reati di cor-

ruzione. Questi ultimi, nelle loro espressioni più gravi o comunque nei casi in cui coinvolgono persone giuridiche, sono spesso preceduti o seguiti da reati che, tra l'altro, consentono una pregnante attività investigativa, quali la frode fiscale e il reato di false comunicazioni sociali. A prescindere dai casi più semplici di corruzione, dove la remunerazione del pubblico ufficiale o del terzo interviene in contanti e per somme di denaro di scarsa entità, vi sono almeno tre elementi su cui possono concentrarsi le attività di contrasto: la determinazione delle modalità con cui si è formata la provvista in denaro; l'individuazione del circuito finanziario attraverso il quale è stata veicolata verso il pubblico ufficiale o i suoi referenti l'utilità in denaro; la destinazione impressa dal destinatario alla somma in questione.

Ai fini che qui interessano occorre ricordare che vi è una prima fase in cui il denaro, per essere utilizzato con finalità illecite, viene spostato da una dimensione di legalità ad una di illegalità, di regola attraverso la commissione di reati di frode fiscale, falso in bilancio e appropriazione indebita aggravata. Segue, quindi, una fase nella quale il denaro viene ricollocato, in forme diverse, in una dimensione di legalità e a tale momento appartengono tutte le problematiche relative al riciclaggio e all'auto-riciclaggio. Partendo dai reati societari, vi è stato un indebolimento nel contrasto in sede penale che ha, conseguentemente, impedito di risalire a fatti di corruzione. È pertanto necessario mettere mano rapidamente ad alcune improcrastinabili modifiche normative, rivedendo innanzitutto la materia della corruzione nel settore pubblico, introducendo reati quali il traffico di influenze illecite e la corruzione nel settore privato ed analogamente - posto che chi vuole corrompere ha necessità di disporre di fondi neri - intervenendo sulla struttura dei reati fiscali e del falso in bilancio. Infatti, per effetto del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61, sono state ridotte le pene per il falso in bilancio, prevedendo so-

glie di non punibilità altissime e dando così vita ad una sorta di impunità per «modica quantità» di fondi neri; inoltre, e con conseguenze soprattutto per le società, il reato è stato reso perseguibile a querela di parte, querela che la parte offesa, creditore o azionista, difficilmente presenterà contro gli amministratori: il primo perché difficilmente a conoscenza del reato; il secondo perché di solito è lui stesso il mandante e il beneficiario del reato. La questione dell'insufficienza delle sanzioni attualmente stabilite in materia penale societaria - in conseguenza dell'azione liquidatoria svolta dalla maggioranza e dal Governo *pro tempore* della XIV legislatura mediante il sapiente combinato disposto del fulmineo decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61, e del titolo V della legge 28 dicembre 2005, n. 262 - è stata rilevata da più parti nel corso delle audizioni svoltesi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui rapporti fra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio presso le Commissioni riunite Finanze e Industria del Senato della Repubblica e Finanze e Attività produttive della Camera dei deputati.

Infatti, per effetto di tali modifiche molti reati sono stati degradati da delitti (punibili con la reclusione) a contravvenzioni (punibili con l'arresto), è stata ampiamente prevista la sola perseguibilità a querela ed è stata normativamente graduata la sanzione applicabile a seconda della sussistenza o meno di un danno patrimoniale. Appare quindi evidente, anche a seguito delle vicende finanziarie verificatesi in questi anni, l'esigenza di un rafforzamento delle sanzioni in materia societaria, prevedendo un inasprimento delle pene applicabili che fungano da efficace deterrente alla commissione di reati in una materia che, come quella in esame, coinvolge interessi generali della collettività. Le modifiche che si propongono in materia con il presente disegno di legge riproducono, con gli aggiustamenti nel frattempo resisi necessari per l'approvazione della citata legge n. 262 del 2005, la sostanza dell'atto Senato n.

759 della XV legislatura e costituiscono il doveroso seguito alla mozione sulla corruzione proposta e discussa in Senato in questa legislatura dal Partito democratico.

*Misure in materia di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale*

Con le disposizioni contenute in un apposito articolo si intendono ripristinare una serie di norme di lotta all'evasione e all'elusione fiscale abrogate nel corso dell'attuale legislatura, non solo per garantire il buon andamento del gettito tributario derivante dal contrasto all'evasione, ma per ribadire ai contribuenti che la strada dell'evasione non è il percorso migliore per abbattere il proprio carico fiscale. Inoltre il ripristino della normativa risponde a quella esigenza di trasparenza che rafforza la lotta alla illegalità e, unitamente alle disposizioni in materia di falso in bilancio, consente un miglior contrasto al sistema della corruzione.

*Modifiche all'articolo 354 del codice penale. Astensione dagli incanti*

La disposizione è conseguente alle modifiche recentemente introdotte dal Parlamento agli articoli 353 e 353-bis dello stesso codice e a quelle che si propongono con il presente disegno di legge in materia di corruzione, traffico di influenza e corruzione nel settore privato.

*Modifiche agli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale in materia di autoriciclaggio*

I reati di corruzione richiedono generalmente la disponibilità di somme di denaro, talora considerevoli, gestite extra-contabilmente dalle imprese, e più in generale la possibilità di rilevanti movimenti di denaro contante senza particolari controlli. Il pubblico ufficiale corrotto, che riceve tali disponibilità illecite, può occultarle o reinvestirle

senza rischi ulteriori, poiché nel nostro ordinamento non è sanzionata la condotta di chi «ripulisce» o «investe» i proventi illeciti di un reato di cui è responsabile. Ciò rende ancora più complesse le indagini anche patrimoniali per i fatti di corruzione e impedisce la confisca dei proventi del reato.

Con questa modifica normativa si intende colmare una lacuna del nostro sistema penale, in materia di delitti contro il patrimonio (e oggi contro l'ordine economico), al fine di potenziare e rendere maggiormente efficace il contrasto al crimine organizzato e ai reati contro la pubblica amministrazione, conformando al contempo il nostro ordinamento alle indicazioni contenute nelle direttive comunitarie in materia (in particolare, direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, e direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 4 agosto 2006), nonché nella Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale, ratificata ai sensi della legge 16 marzo 2006, n. 146.

Come noto, infatti, il riciclaggio e il cosiddetto autoriciclaggio costituiscono alcuni dei principali canali di impiego dei proventi delittuosi, in particolare del crimine organizzato, dei reati economici e di corruzione, canali attraverso i quali le associazioni criminali, e non solo, occultano la provenienza delittuosa delle loro risorse e dai quali, soprattutto, traggono mezzi economici per potenziare la loro azione illegale.

Con le modifiche introdotte nel disegno di legge si intende, quindi, procedere ad una integrazione della normativa italiana in materia, in modo che la stessa, in linea con le legislazioni di altri Paesi e con le direttive europee, tenga conto dell'autonomo carattere offensivo dei procedimenti di investimento, prevalentemente nei mercati finanziari, del denaro di provenienza illecita, spesso espressione o supporto del crimine organizzato e di gravi fatti di corruzione.

*Modifiche all'articolo 416-ter del codice penale. Scambio elettorale politico-mafioso*

La criminalità organizzata costituisce oggi uno dei problemi della cui soluzione occorre farsi carico con assoluta priorità, anche per evitare che costituisca uno degli ostacoli principali allo sviluppo di molte regioni, soprattutto, ma non solo, quelle meridionali, del nostro Paese. Nonostante i pur numerosi provvedimenti ablativi disposti in relazione a beni riconducibili a tali organizzazioni, esse sono in grado di disporre tuttora di ingenti capitali e sono capaci di «inquinare» i diversi settori dell'economia e della politica, infiltrandosi in profondità nel tessuto sociale. A tal fine le mafie hanno sempre più bisogno di imprenditori, politici, magistrati, avvocati, professionisti, che ne consentano lo sviluppo, il proliferare. In questo senso si parla di «borghesia mafiosa», termine riferito a una parte della classe dirigente del nostro Paese collusa con la mafia o corrotta dalla stessa, che permette alla mafia di infiltrarsi nell'economia e nella politica.

In un recente documento i vescovi italiani hanno sottolineato come la mafia «non può e non deve dettare i tempi e i ritmi dell'economia e della politica meridionali, diventando il luogo privilegiato di ogni tipo di intermediazione e mettendo in crisi il sistema democratico del Paese, perché il controllo malavitoso del territorio porta di fatto a una forte limitazione, se non addirittura all'esautoramento, dell'autorità dello Stato e degli enti pubblici»; tutto ciò favorisce «l'incremento della corruzione, della collusione e della concussione, alterando il mercato del lavoro, manipolando gli appalti, interferendo nelle scelte urbanistiche e nel sistema delle autorizzazioni e concessioni, contaminando così l'intero territorio nazionale».

La disposizione che si propone intende contribuire a spezzare il rapporto corruttivo tra mafia e politica, affrontando una questione cruciale, quale quella della sfera di ap-

plicazione del delitto di scambio elettorale politico-mafioso, mediante una nuova formulazione dell'articolo 416-ter del codice penale. Con tale proposta modificativa si intende, pertanto, estendere la pena stabilita per lo scambio elettorale politico-mafioso a chi si adopera per far ottenere la promessa di voti prevista dal terzo comma dell'articolo 416-bis e, soprattutto, prevedere che, oltre alla erogazione di denaro, anche il trasferimento di «qualunque altra utilità» ovvero la «disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa» possano rientrare tra le finalità del delitto. In tal modo l'oggetto dello scambio potrà superare la semplice dazione di denaro in cambio dei voti e conferire maggior concretezza alla disposizione in questione.

*Modifiche al codice di procedura penale in materia di intercettazioni*

La corruzione è un reato con una cifra nera molto elevata. Si definisce cifra nera la differenza fra il numero di reati commessi e quelli risultanti dalle statistiche giudiziarie. Essa varia a seconda di molti fattori, fra i quali il tipo di reato ed il contesto in cui viene commesso. La cifra nera della corruzione dipende dal fatto che trattasi di un reato a vittima diffusa (nel quale nessuno percepisce di essere stato danneggiato direttamente); dal fatto che, normalmente, viene commesso in assenza di testimoni, posto che raramente viene perpetrato in presenza di soggetti estranei; e dalla circostanza, infine, che corrotti e corruttori hanno un convergente interesse al silenzio. Pertanto la corruzione non viene quasi mai denunciata e si scopre solo svolgendo indagini complesse, di regola su altri reati, che richiedono il ricorso a strumenti sofisticati di indagine. La disposizione che si propone ha la finalità di potenziare lo strumento delle intercettazioni (telefoniche, telematiche, ambientali) nell'ambito di procedimenti per delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione,

confidando nella desistenza da parte del Governo e della maggioranza da ogni proposta tesa a restringerne ambito, durata, presupposti di ammissibilità e di utilizzabilità anche

in altri procedimenti, nonché da ogni progetto di riforma volto ad ostacolare l'accertamento dei reati o a limitare i poteri cognitori del giudice.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Modifiche al codice penale)*

1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 32-*quater*, dopo le parole: «per i delitti previsti dagli articoli» è inserita la seguente: «314,», le parole: «317, 318, 319, 319-*bis*, 320, 321, 322, 322-*bis*» sono sostituite dalle seguenti: «319, 319-*ter*, 322» e dopo la parola: «501-*bis*,» è inserita la seguente: «629,»;

b) all'articolo 32-*quinqües*, le parole: «per un tempo non inferiore a tre anni per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter* e 320» sono sostituite dalle seguenti: «per un tempo non inferiore a due anni per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 319, 319-*ter*, 322 e 629»;

c) all'articolo 314:

1) nel primo comma, le parole: «da tre a dieci anni» sono sostituite dalle seguenti: «da quattro a dodici anni»;

2) dopo il secondo comma è aggiunto il seguente:

«La condanna per i fatti previsti dal primo comma importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici»;

d) gli articoli 317, 317-*bis*, 318, 320, 321 e 322-*bis* sono abrogati;

e) l'articolo 319 è sostituito dal seguente:

«Art. 319. - (*Corruzione*). - Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che indebitamente, anche mediante induzione, riceve, per sé o per un terzo, denaro



o altra utilità, ovvero ne accetta la promessa, in relazione al compimento, all'omissione o al ritardo di un atto o di attività del suo ufficio o servizio ovvero al compimento di un atto o di attività contrari ai doveri di ufficio o servizio, o comunque in ragione della funzione esercitata, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni.

La stessa pena si applica, nei casi di cui al primo comma, a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio denaro o altra utilità.

La condanna per i fatti previsti ai commi che precedono importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici»;

f) l'articolo 319-*bis* è sostituito dal seguente:

«Art. 319-*bis*. - (*Riparazione pecuniaria*).  
- Con la sentenza di condanna, ovvero con la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati previsti dagli articoli 314, 319, 319-*ter* e 629, terzo comma, è sempre ordinato il pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, a titolo di riparazione pecuniaria in favore della amministrazione cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio appartiene ovvero, nel caso di cui all'articolo 319-*ter*, in favore dell'amministrazione della giustizia, impregiudicato restando il diritto al risarcimento del danno»;

g) l'articolo 319-*ter* è sostituito dal seguente:

«Art. 319-*ter*. - (*Corruzione in atti giudiziari*). - Se i fatti indicati nell'articolo 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo si applica la pena della reclusione da quattro a dodici anni.

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da cinque a

quindici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da sei a venti anni.

La stessa pena prevista per i fatti di cui ai commi precedenti si applica a chi dà o promette al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio denaro o altra utilità.

La condanna per i fatti di cui ai commi che precedono importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici»;

h) l'articolo 322 è sostituito dal seguente:

«Art. 322. - (*Istigazione alla corruzione*).  
- Chiunque offre o promette indebitamente denaro o altra utilità ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di pubblico servizio nei casi di cui all'articolo 319 soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita dall'articolo 319, ridotta di un terzo. Se l'offerta o la promessa è effettuata nei casi di cui all'articolo 319-ter, si applica la pena stabilita dall'articolo 319-ter, primo comma, ridotta di un terzo.

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilità nei casi indicati dall'articolo 319 è punito, qualora la sollecitazione non sia accolta, con la pena stabilita dall'articolo 319, ridotta di un terzo. Se la sollecitazione è effettuata nei casi di cui all'articolo 319-ter, si applica la pena stabilita dall'articolo 319-ter, primo comma, ridotta di un terzo»;

i) all'articolo 322-ter:

1) nel primo comma, la parola: «320» è sostituita dalla seguente: «319-ter», le parole: «anche se commessi dai soggetti indicati nell'articolo 322-bis, primo comma,» sono soppresse e dopo le parole: «a tale prezzo» sono aggiunte, in fine, le seguenti: «o profitto»;

2) nel secondo comma, le parole: «anche se commesso ai sensi dell'articolo 322-bis, secondo comma,» e le parole: «o

agli altri soggetti indicati nell'articolo 322-bis, secondo comma» sono soppresse;

l) l'articolo 323-bis è sostituito dal seguente:

«Art. 323-bis. - (*Circostanze attenuanti comuni e speciali*). - Se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 319, 319-ter, 322, 323, 346 e 513-ter sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite e la condanna importa l'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

Per i fatti previsti dagli articoli 319 e 319-ter, nei confronti dell'imputato che si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite, la pena è diminuita fino a due terzi»;

m) nel libro II, titolo II, capo I, dopo l'articolo 335-bis è aggiunto il seguente:

«Art. 335-ter. - (*Circostanze aggravanti*). - Per i delitti previsti dal presente capo, le pene sono aumentate in caso di atti o attività commessi al fine di far conseguire indebitamente contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dell'Unione europea, o al fine di turbare la gara nei pubblici incanti, nelle licitazioni private per conto di pubbliche amministrazioni o comunque in procedure per l'affidamento di contratti pubblici ai sensi dell'articolo 3, commi da 37 a 41, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ovvero se il fatto è commesso nell'ambito di procedimenti relativi alla gestione di calamità naturali, catastrofi o altri eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225»;

n) l'articolo 346 è sostituito dal seguente:

«Art. 346. - (*Traffico di influenze illecite*).  
- Chiunque, vantando credito presso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, ovvero adducendo di doverne comprare il favore o soddisfare le richieste, fa dare o promettere a sé o ad altri denaro o altra utilità, quale prezzo per la propria mediazione o quale remunerazione per il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, è punito con la reclusione da tre a sette anni.

La stessa pena si applica, nei casi di cui al primo comma, a chi versa o promette denaro o altra utilità.

La condanna importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono aumentate se il soggetto che vanta credito presso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio ovvero adduce di doverne comprare il favore o soddisfare le richieste riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio.

Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono altresì aumentate se i fatti ivi previsti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giurisdizionali»;

o) all'articolo 357, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Sono altresì pubblici ufficiali agli effetti della legge penale i soggetti che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali nell'ambito di Stati esteri o di organizzazioni pubbliche internazionali»;

p) all'articolo 358, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Sono altresì incaricati di un pubblico servizio agli effetti della legge penale i soggetti che esercitano attività corrispondenti a quelle degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di Stati esteri o di organizzazioni pubbliche internazionali»;

q) all'articolo 368 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Le pene previste dai commi primo, secondo e terzo, prima parte, sono aumentate fino a due terzi quando il delitto è stato commesso in una dichiarazione rilevante agli effetti delle circostanze di cui all'articolo 323-bis, secondo comma»;

r) dopo l'articolo 513-bis è inserito il seguente:

«Art. 513-ter. - (*Corruzione nel settore privato*). - È punito con la reclusione da uno a cinque anni chiunque, nell'esercizio di un'attività professionale ovvero di direzione di un ente di diritto privato, di lavoro alle dipendenze dello stesso o comunque di prestazione della sua opera a favore del medesimo, indebitamente induce, sollecita o riceve, per sé o per un terzo, direttamente o tramite un intermediario, denaro ad altra utilità, ovvero ne accetta la promessa, per compiere od omettere un atto, in violazione di un dovere, qualora dal fatto derivino o possano derivare distorsioni della concorrenza nel mercato ovvero danni economici all'ente o a terzi, anche attraverso una non corretta aggiudicazione o una scorretta esecuzione di un contratto.

Per violazione di un dovere ai sensi del primo comma si intende qualsiasi comportamento sleale che costituisca una violazione di un obbligo legale, di normative professionali o di istruzioni professionali ricevute o applicabili nell'ambito dell'attività dell'ente.

La pena di cui al primo comma si applica anche a chi, nell'esercizio di un'attività professionale ovvero di direzione di un ente di diritto privato, di lavoro alle dipendenze dello stesso o comunque di prestazione della sua opera a favore del medesimo, dà, offre o promette il denaro o l'altra utilità di cui al primo comma.

Per i fatti di cui al presente articolo, nei confronti dell'imputato che si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori anche aiutando concre-

tamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite, la pena è diminuita fino alla metà»;

s) all'articolo 629 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«La stessa pena di cui al secondo comma si applica quando la violenza o minaccia è commessa da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti alla sua qualità o alle sue funzioni. In ogni caso si applica la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici».

#### Art. 2.

*(Modifica all'articolo 133 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale)*

1. All'articolo 133, comma 1-*bis*, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, le parole: «317, 318, 319, 319-*ter* e 320» sono sostituite dalle seguenti: «319, 319-*ter*, 322, 346, quarto comma, e 629, terzo comma».

#### Art. 3.

*(Modifiche all'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356)*

1. All'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «317, 318, 319, 319-*ter*, 320, 322, 322-*bis*, 325» sono

sostituite dalle seguenti: «319, 319-ter, 322, 325, 346, 513-ter»;

*b)* al comma 2-bis, le parole: «318, 319, 319-ter, 320, 322, 322-bis e 325» sono sostituite dalle seguenti: «319, 319-ter, 322, 325, 346 e 629, terzo comma».

#### Art. 4.

*(Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)*

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* all'articolo 58, comma 1, lettera *b)*, le parole: «317 (concussione), 318 (corruzione per un atto d'ufficio), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-ter (corruzione in atti giudiziari), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio)» sono sostituite dalle seguenti: «319 (corruzione), 319-ter (corruzione in atti giudiziari), 322 (istigazione alla corruzione), 346 (traffico di influenze illecite), 513-ter (corruzione nel settore privato) e 629 (estorsione)»;

*b)* all'articolo 59, comma 1, lettera *a)*, le parole: «318, 319, 319-ter e 320» sono sostituite dalle seguenti: «319, 319-ter, 322, 325, 346, 513-ter e 629».

#### Art. 5.

*(Modifica all'articolo 3 della legge 27 marzo 2001, n. 97)*

1. All'articolo 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, le parole: «317, 318, 319, 319-ter e 320» sono sostituite dalle seguenti: «319, 319-ter, 322, 346, quarto comma, e 629, terzo comma».

## Art. 6.

*(Modifica all'articolo 2 del decreto-legge 17 settembre 1993, n. 369, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 novembre 1993, n. 461)*

1. All'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 17 settembre 1993, n. 369, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 novembre 1993, n. 461, le parole: «317, 318, primo comma, 319, 319-ter, 320, 321, 323, secondo comma, e 326, terzo comma, prima parte,» sono sostituite dalle seguenti: «319, 319-ter, 322, 323, secondo comma, 326, terzo comma, prima parte, 346, quarto comma, e 629, terzo comma».

## Art. 7.

*(Modifica all'articolo 159 della legge 16 febbraio 1913, n. 89)*

1. All'articolo 159, comma 3, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, e successive modificazioni, le parole: «concussione, corruzione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato, truffa e calunnia» sono sostituite dalle seguenti: «corruzione, furto, appropriazione indebita aggravata, peculato, truffa, calunnia ed estorsione».

## Art. 8.

*(Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231)*

1. Al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 25 è sostituito dal seguente:

«Art. 25. - *(Corruzione e traffico di influenze illecite)*. - 1. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 319,



322 e 346, primo, secondo e quarto comma, del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da duecento a seicento quote.

2. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 319-*ter* e 346, quinto comma, del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote.

3. Le sanzioni pecuniarie previste per i delitti di cui ai commi 1 e 2 si applicano all'ente anche quando tali delitti sono stati commessi dalle persone indicate negli articoli 357, secondo comma, e 358, secondo comma, del codice penale.

4. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nei commi 1 e 2 si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore a un anno.

5. In relazione ai delitti di cui agli articoli 319, 319-*ter* e 346 del codice penale, le sanzioni di cui ai commi 1 e 2 sono diminuite fino alla metà qualora taluna delle persone di cui all'articolo 5, comma 1, fornisca all'autorità investigativa o giudiziaria indicazioni determinanti ai fini del sequestro delle somme o delle altre utilità trasferite»;

*b)* all'articolo 25-*bis*.1:

1) al comma 1, lettera *b)*, dopo la parola: «513-*bis*» è inserita la seguente: «, 513-*ter*»;

2) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«2-*bis*. In relazione al delitto di cui all'articolo 513-*ter* del codice penale, la sanzione di cui al comma 1, lettera *b)*, è diminuita fino alla metà qualora taluna delle persone di cui all'articolo 5, comma 1, fornisca all'autorità investigativa o giudiziaria indicazioni determinanti ai fini del sequestro delle somme o delle altre utilità trasferite».

## Art. 9.

*(Prescrizione degli illeciti amministrativi e tributari connessi al delitto di corruzione)*

1. Quando è stato commesso un delitto di corruzione in occasione o comunque in relazione ad accertamenti tributari, contestazioni o irrogazioni delle relative sanzioni, ovvero per ottenere l'occultamento o il mancato perseguimento di violazioni amministrative, le decadenze previste per la notifica degli atti di contestazione o d'irrogazione non si verificano dal momento della consumazione del predetto delitto fino al momento dell'esercizio dell'azione penale.

2. Sono altresì sospesi, nel periodo indicato al comma 1, i termini di prescrizione degli illeciti amministrativi, nonché i termini di prescrizione previsti per il diritto alla riscossione delle sanzioni irrogate.

## Art. 10.

*(Attività di contrasto e norme processuali)*

1. All'articolo 9, comma 1, della legge 16 marzo 2006, n. 146, dopo la lettera *b)* è aggiunta la seguente:

«*b-bis*) gli ufficiali di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, appartenenti alle strutture specializzate o alla Direzione investigativa antimafia, nei limiti delle proprie competenze, i quali, nel corso di specifiche operazioni di polizia e al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai reati di cui agli articoli 319, 319-ter, 346 e 629 del codice penale, commessi nell'ambito di associazioni per delinquere, anche transnazionali, compiono le attività di cui alla lettera *a)*, ovvero promettono od offrono denaro o altra utilità, ovvero,

anche attribuendosi qualità di altro pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, simulano di accettarne la promessa o la consegna, direttamente o per interposta persona».

2. Quando è accertato, con sentenza definitiva di condanna o con sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, che è stata pronunciata sentenza in conseguenza del reato di cui all'articolo 319-ter del codice penale, il procuratore generale presso la corte d'appello nel cui distretto la sentenza è stata pronunciata ne chiede la revisione. Nel giudizio di revisione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni del titolo IV del libro IX del codice di procedura penale. In tali casi il corso della prescrizione è sospeso dalla data di commissione del reato di cui all'articolo 319-ter del codice penale fino alla pronuncia definitiva di condanna o di applicazione di pena per il medesimo reato.

3. Quando risulta che è stata pronunciata sentenza di condanna o di applicazione di pena ritenuta la circostanza attenuante di cui all'articolo 323-bis, secondo comma, del codice penale per effetto di dichiarazioni false o reticenti, il procuratore generale presso la corte d'appello nel cui distretto la sentenza è stata pronunciata ne chiede la revisione. Nel giudizio di revisione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni del titolo IV del libro IX del codice di procedura penale. In caso di accoglimento della richiesta di revisione il giudice riforma la sentenza di condanna e determina la nuova misura della pena. In caso di revoca della sentenza di applicazione di pena, la corte ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero presso il giudice che l'ha pronunciata. In tali casi il corso della prescrizione è sospeso dalla data di commissione del fatto fino alla pronuncia della sentenza di revisione.

## Art. 11.

*(Autorità nazionale anti-corrruzione)*

1. All'articolo 68 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 6, la lettera a) è abrogata;  
b) al comma 6-bis, le parole: «lettere a) e b)» sono sostituite dalle seguenti: «lettera b)».

2. L'articolo 6 della legge 3 agosto 2009, n. 116, è sostituito dal seguente:

«Art. 6. - *(Autorità nazionale anti-corrruzione)*. - 1. È designato quale autorità nazionale ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione e nel settore privato.

2. Al soggetto di cui al comma 1 sono assicurate autonomia e indipendenza nell'attività».

3. L'Alto Commissario istituito ai sensi dell'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, assume la denominazione di «Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione e nel settore privato».

## Art. 12.

*(Modifiche alle disposizioni concernenti il Dipartimento della protezione civile in materia di grandi eventi. Ripristino del controllo preventivo di legittimità sulle ordinanze di protezione civile da parte della Corte dei conti)*

1. All'articolo 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con mo-

dificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, il comma 5 è abrogato.

2. All'articolo 4 del decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 2005, n. 152, al comma 2, le parole: «e l'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401» sono soppresse e le parole: «si applicano» sono sostituite dalle seguenti: «si applica».

3. All'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, le parole: «altri eventi che, per intensità ed estensione,» sono sostituite dalle seguenti: «altri eventi non prevedibili che, per intensità ed estensione,».

4. L'articolo 14 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, è abrogato.

#### Art. 13.

*(Banca dati presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture)*

1. Dopo il comma 5 dell'articolo 6 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è inserito il seguente:

«5-bis. Per le finalità di cui al comma 5, è istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture una banca dati – anagrafe unica dei contratti pubblici, finalizzata ad acquisire in tempo reale informazioni sui soggetti attuatori, sui contratti, sulle imprese partecipanti alle gare, sulle imprese esecutrici, sulle imprese subappaltatrici e sui noli».

## Art. 14.

*(Risoluzione del contratto di appalto a seguito di accertamento di responsabilità in materia di corruzione ed altri gravi reati)*

1. Dopo l'articolo 135 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è inserito il seguente:

«Art. 135-bis. - *(Risoluzione del contratto di appalto a seguito di accertamento di responsabilità in materia di corruzione ed altri gravi reati)*. - 1. Fermo quanto previsto da altre disposizioni di legge, qualora nei confronti dell'appaltatore sia intervenuta sentenza di condanna passata in giudicato per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 316-ter, primo comma, 319, 319-ter, 322, 346, 353, 353-bis, 354, 355, 356, 513-ter, 629, 640-bis, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale, la stazione appaltante procede obbligatoriamente alla risoluzione del contratto. Nel caso di risoluzione, l'appaltatore ha diritto soltanto al pagamento dei lavori regolarmente eseguiti, decurtato degli oneri aggiuntivi derivanti dallo scioglimento del contratto.

2. Agli effetti del comma 1, la sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale è equiparata a condanna».

## Art. 15.

*(Divieto di arbitrato)*

1. È fatto divieto di ricorrere all'arbitrato nelle controversie relative a concessioni ed appalti pubblici di opere, servizi e forniture in cui sia parte una pubblica amministrazione di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, o una società a partecipazione pubblica, o che co-

munque abbiano ad oggetto opere o forniture finanziate con denaro pubblico. Le clausole compromissorie sono nulle di diritto e la loro sottoscrizione costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale per i responsabili dei relativi procedimenti.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano agli arbitrati conferiti o autorizzati prima della data di entrata in vigore della presente legge.

3. Gli articoli 241, 242 e 243 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, sono abrogati. Le disposizioni di cui ai citati articoli mantengono efficacia fino alla conclusione delle procedure relative agli arbitrati di cui al comma 2.

#### Art. 16.

*(Disposizioni relative  
ai magistrati amministrativi)*

1. I consiglieri di Stato nominati ai sensi dell'articolo 19, primo comma, numero 2), della legge 27 aprile 1982, n. 186, sono assegnati in via esclusiva all'esercizio delle funzioni consultive per almeno otto anni dalla nomina. Per tale periodo è loro vietata l'assunzione o comunque l'autorizzazione per qualsiasi incarico, anche a titolo gratuito, da parte di pubbliche amministrazioni.

#### Art. 17.

*(Disposizioni sugli arbitrati e sugli altri incarichi vietati ai magistrati e ai soggetti assimilabili)*

1. Ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, agli avvocati e procuratori dello Stato e ai componenti delle commissioni tributarie sono vietate:

a) la partecipazione a collegi arbitrali o l'assunzione di incarico di arbitro unico non-

ché la partecipazione a commissioni di collaudo;

b) la partecipazione a commissioni di gara, di aggiudicazione o comunque attinenti a procedure finalizzate alla scelta del contraente o del concessionario;

c) la partecipazione a commissioni o comitati di vigilanza sull'esecuzione di piani, programmi, interventi, finanziamenti;

d) la partecipazione ad organi di società sia a capitale privato che pubblico;

e) l'assunzione di incarichi sportivi, di qualunque genere e comunque denominati, conferiti dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) ovvero da società e associazioni sportive affiliate alle federazioni sportive riconosciute dal CONI.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, cessano di avere efficacia le disposizioni legislative e regolamentari incompatibili con quanto previsto al comma 1.

3. La violazione dei divieti di cui al comma 1 determina la decadenza dagli incarichi e la nullità degli atti compiuti.

## Art. 18.

### *(Misure di trasparenza nell'assunzione di incarichi di governo)*

1. Per l'assunzione di incarichi di governo, gli interessati devono attestare di non trovarsi in una delle seguenti condizioni:

a) che non sia stata disposta nei loro confronti misura cautelare, non revocata o non annullata, ovvero che non sia stato emesso a loro carico decreto di rinvio a giudizio o sentenza anche non definitiva:

1) per un delitto contro la pubblica amministrazione o contro l'amministrazione



della giustizia, che importi l'interdizione dai pubblici uffici;

2) per uno dei delitti previsti dagli articoli 629, 640-*bis*, 644, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale;

3) per il delitto previsto dall'articolo 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;

4) per il delitto di attività organizzate in materia di traffico illecito di rifiuti;

5) per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale ovvero per un delitto per il quale ricorra la circostanza aggravante di cui all'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203;

*b)* che non siano stati destinatari di:

1) misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575;

2) di divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ovvero della legge 31 maggio 1965, n. 575;

*c)* che non siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. Ai fini del presente articolo, la sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale è equiparata a condanna.

#### Art. 19.

*(Incarichi di collaborazione con la pubblica amministrazione)*

1. È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli enti pubblici economici, e alle società a partecipazione pubblica di conferire incarichi di collaborazione

o consulenza o assimilati, anche se a tempo parziale o a titolo non oneroso, a:

*a)* coloro che siano stati condannati, con sentenza anche non definitiva:

1) per delitti contro la pubblica amministrazione o contro l'amministrazione della giustizia;

2) per uno dei delitti previsti dagli articoli 629, 640-*bis*, 644, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale;

3) per il delitto previsto dall'articolo 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;

4) per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti;

5) per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale ovvero per un delitto per il quale ricorra la circostanza aggravante di cui all'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203;

*b)* coloro che siano stati destinatari di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575;

*c)* coloro che siano stati assoggettati a divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n.1423, ovvero della legge 31 maggio 1965, n. 575;

*d)* coloro che siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'articolo 142 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. Alla violazione del divieto di cui al comma 1 consegue la decadenza dall'incarico per chi lo abbia ricevuto e l'illecito disciplinare per il responsabile del procedimento.

## Art. 20.

*(Modifiche al codice civile e al testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nonché al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, in materia di falso in bilancio, falso in prospetto, falso nelle relazioni dei revisori e di impediti controlli societari)*

1. Al codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 2621 è sostituito dal seguente:

«Art. 2621. - (*False comunicazioni sociali*). - Salvo quanto previsto dall'articolo 2622, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, i quali, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali previste dalla legge, dirette ai soci o al pubblico, espongono fatti non rispondenti al vero ancorché oggetto di valutazioni ovvero omettono informazioni la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, sono puniti con la reclusione da uno a cinque anni.

La punibilità è estesa anche al caso in cui le informazioni riguardano beni posseduti o amministrati dalla società per conto di terzi»;

b) l'articolo 2622 è sostituito dal seguente:

«Art. 2622. - (*False comunicazioni sociali in danno della società, dei soci o dei creditori*). Gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili, i sindaci e i liquidatori, i quali, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali previste dalla legge, dirette ai soci o al pubblico, esponendo fatti non rispondenti al vero ancorché oggetto di valutazioni, ovvero omettendo informazioni

la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, cagionano un danno patrimoniale alla società, ai soci o ai creditori, sono puniti con la reclusione da due a sei anni.

La pena è da due ad otto anni, nel caso di società soggette alle disposizioni della parte IV, titolo III, capo II, del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni.

La punibilità è estesa anche al caso in cui le informazioni riguardino beni posseduti o amministrati dalla società per conto di terzi»;

c) l'articolo 2625 è sostituito dal seguente:

«Art. 2625. - (*Impedito controllo*). - Gli amministratori che, occultando documenti o con altri idonei artifici, impediscono o comunque ostacolano lo svolgimento delle attività di controllo o di revisione legalmente attribuite ai soci, agli altri organi sociali o alle società di revisione, sono puniti con l'arresto fino a due anni.

La pena è raddoppiata se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni».

2. L'articolo 173-*bis* del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, è sostituito dal seguente:

«Art. 173-*bis*. - (*Falso in prospetto*). - 1. Chiunque, nei prospetti richiesti per la sollecitazione all'investimento o l'ammissione alla quotazione nei mercati regolamentati, ovvero nei documenti da pubblicare in occasione delle offerte pubbliche di acquisto o di scambio, espone false informazioni od occulta dati o notizie in modo idoneo a indurre

in errore i destinatari del prospetto, è punito con la reclusione da uno a cinque anni».

3. All'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, le parole: «e l'intenzione di ingannare i destinatari delle comunicazioni» sono soppresse.

#### Art. 21.

*(Misure in materia di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale)*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono abrogate le seguenti disposizioni:

a) il comma 8 dell'articolo 3 del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129;

b) il comma 3 dell'articolo 32 e il comma 3 dell'articolo 33 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

c) i commi 2, 3 e 4 dell'articolo 16 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

2. A decorrere dalla medesima data di cui al comma 1, riacquistano efficacia le seguenti disposizioni:

a) i commi 12, 12-bis e da 29 a 34 dell'articolo 35, nonché i commi da 33 a 37-ter dell'articolo 37 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248;

b) il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 25 febbraio 2008, n. 74;

c) il comma 4-bis dell'articolo 8-bis del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, e il comma 6 del medesimo articolo 8-bis nel testo vigente prima della data di entrata in vigore del decreto-legge 25 giugno 2008,

n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

d) i commi da 30 a 32 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296;

e) i commi da 363 a 366 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

#### Art. 22.

*(Modifica dell'articolo 354 del codice penale, in materia di astensione dagli incanti)*

1. L'articolo 354 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 354. - *(Astensione dagli incanti)*. - Chiunque, per denaro, dato o promesso a lui o ad altri, o per altra utilità a lui o ad altri data o promessa, si astiene dal concorrere agli incanti o alle licitazioni indicati nell'articolo 353, è punito con le stesse pene previste dal medesimo articolo 353.

Nei confronti dell'imputato che si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite, la pena è diminuita fino a due terzi».

#### Art. 23.

*(Modifiche agli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale, in materia di autoriciclaggio)*

1. All'articolo 648-bis, primo comma, del codice penale, le parole: «Fuori dei casi di concorso nel reato,» sono soppresse.

2. All'articolo 648-ter, primo comma, del codice penale, le parole: «dei casi di concorso nel reato e» sono soppresse.

## Art. 24.

*(Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso)*

1. L'articolo 416-ter del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 416-ter. - (*Scambio elettorale politico-mafioso*). - La pena stabilita dal primo comma dell'articolo 416-bis si applica anche a chi ottiene o si adopera per far ottenere la promessa di voti prevista dal terzo comma del medesimo articolo 416-bis in cambio della erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di qualunque altra utilità, ovvero in cambio della disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa di cui all'articolo 416-bis o di suoi associati».

## Art. 25.

*(Modifiche agli articoli 267 e 275 del codice di procedura penale)*

1. All'articolo 267 del codice di procedura penale, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Quando l'intercettazione è necessaria per lo svolgimento delle indagini in relazione a delitti di cui all'articolo 266, comma 1, lettera b), l'autorizzazione a disporre le operazioni previste dall'articolo 266 è data, con decreto motivato, dal giudice per le indagini preliminari se vi sono sufficienti indizi di reato. Nella valutazione dei sufficienti indizi si applica l'articolo 203. L'intercettazione di comunicazioni tra presenti, di cui al comma 2 dell'articolo 266, disposta in un procedimento relativo ai delitti di cui al presente comma, è consentita anche se non vi è motivo di ritenere che nei luoghi ove è disposta si stia svolgendo l'attività criminosa».

2. Al comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le disposizioni del presente comma si applicano altresì in ordine ai delitti previsti dagli articoli 314, 319, 319-ter e 322 del codice penale, salvo che ricorra la circostanza attenuante prevista dall'articolo 323-bis del medesimo codice».

Art. 26.

*(Clausola di invarianza)*

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Art. 27.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.