

Donatella FERRANTI

Presidente Commissione Giustizia Camera dei Deputati

Saluto e ringrazio i relatori, tutti i presenti, il giornalista Luigi Ferrarella che ha accettato di moderare questa seconda sessione che è dedicata, in continuità con l'argomento di questa mattina (sono due facce della stessa medaglia), al diritto penale dell'economia.

Solo qualche breve considerazione introduttiva nell'intento di sottolineare l'intensità e la portata delle riforme di cui discutiamo, di quelle che abbiamo fatto e di quelle in corso di svolgimento.

E' un tema, quello del contrasto alla corruzione, che ci sta molto a cuore. Lo spartiacque è la legge 190 del 2012, la cosiddetta legge Severino. Credo che quella legge, approvata sul finire della scorsa legislatura, abbia segnato un cambiamento di rotta radicale, e lungo questa rotta noi ci siamo mossi in questa legislatura per irrobustire e ampliare l'impostazione di fondo, ossia il fatto che la lotta alla corruzione e il ripristino della legalità possono essere affidati soltanto a una politica di tipo integrato, connotata non soltanto dal rafforzamento dei rimedi repressivi ma anche dal potenziamento degli strumenti di prevenzione.

Non intendo qui richiamare quantificazioni – già note peraltro – circa i costi sociali ed economici della corruzione, ma se è vero che la reputazione finanziaria del Paese si gioca sul piano internazionale, credo forse sia opportuno misurare le riforme proprio con il metro degli organismi internazionali: e quale fosse il gap da colmare, è evidente soltanto a leggere i richiami delle numerose e stringenti raccomandazioni che il gruppo Greco ci rivolgeva nei rapporti del 2011 e del 2012 e l'Ocse già a partire dal '97.

Tra le varie osservazioni, c'era la preoccupazione per una completa impunità nel nostro sistema del privato indotto a pagare indebite somme al pubblico ufficiale e c'era la preoccupazione per pene edittali troppo contenute per i reati di corruzione, anche in relazione agli effetti che derivavano dalla nuova disciplina della prescrizione dettata dalla legge n. 251 del 2005 che rendeva

improbabile arrivare a una pronuncia di merito dopo i tre gradi di giudizio, considerata – appunto – la difficoltà di scoprire il reato data la mutua complicità delle parti di un pactum sceleris.

Senza considerare poi che nel 2002 vi era stata la riforma dei reati societari che aveva di fatto portato a una derubricazione, quella che noi definiamo una sostanziale depenalizzazione, di quei reati che invece non di rado sono quelli utilizzati per fare uscire liquidità dalle tasche degli enti corruttori. Non è un dato su cui intendo mettere particolare accento, ma credo sia significativo considerare che per i reati economici, anche nel momento di massimo sovraffollamento carcerario, la percentuale sul totale dei reclusi si attestava sullo 0,6 per cento, circa un decimo della media europea.

E' inutile dire, allora, che l'effetto sinergico di questi interventi legislativi ante 2012 è stato, a mio avviso, il consolidarsi del fenomeno corruttivo, non più un fenomeno isolato ma sistemico; e in proporzione è cresciuta la diffidenza degli investitori esteri rispetto al mercato italiano, oltre che la percezione di illegalità diffusa da parte dei cittadini.

Con la Legge 190 del 2012 abbiamo dato la prima risposta positiva alle istanze sollevate dal Consiglio d'Europa, dall'Ocse, non solo intervenendo sui reati di corruzione, ma anche sui sistemi di prevenzione del fenomeno corruttivo nella pubblica amministrazione. E vorrei anche ricordare che nel giugno 2012 riuscimmo finalmente a ratificare le due convenzioni di Strasburgo del '99 sulla corruzione in campo penale e in campo civile.

Non entro qui nel merito della legge 190 perché è stata abbondantemente analizzata, commentata, criticata, dico solo che gli effetti di quella legge si possono concretamente apprezzare solo in questi tempi, perché le leggi, specie quelle penali, non producono mai i loro pieni effetti a ridosso dell'approvazione.

Mi soffermo piuttosto sulle valutazioni degli organismi internazionali, che a noi premono particolarmente perché credo che stia a cuore a tutti migliorare valutazioni che non sono ancora del tutto positive e che riflettono in qualche modo percezioni negative nei confronti dell'Italia. Sottolineo qui che già nel Rapporto 2014 del Greco si cominciano a rilevare i primi effetti positivi

delle riforme: rimangono però rilievi sulla scarsa applicazione delle nuove figure del traffico di influenze illecite e della non adeguata configurazione del reato di corruzione tra privati, e il Greco insiste a segnalare il persistere del rischio di prescrizione dei reati di corruzione.

Cito poi la relazione della Commissione europea del febbraio 2014 sulla lotta alla corruzione: si passa dal giudizio decisamente negativo per gli anni precedenti al 2012 al giudizio attuale che è nell'insieme positivo. E però si sollecitano altri passi sul fronte della prevenzione, attraverso il rafforzamento del potere dell'Autorità nazionale anticorruzione, e sul fronte del campo penale insistendo per l'introduzione del falso in bilancio, autoriciclaggio, voto di scambio.

In realtà molti di questi nodi che ancora compaiono nelle relazioni dei Gruppi di valutazione a livello internazionale sono stati nel frattempo già superati dalla produzione legislativa sinergica di Parlamento e governo. Rimane aperta la questione della prescrizione, ma non siamo all'anno zero perché un testo di riforma è già stato varato dalla Camera ed è ora all'esame del Senato. Sugli altri punti invece, punti considerati ancora dolenti, in realtà è intervenuta la cosiddetta legge Madia (il decreto legge n. 90 convertito nell'agosto 2014) che ha rafforzato i poteri dell'anticorruzione: ha trasferito tutte le competenze in materia di vigilanza di contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione ridisegnandone le attribuzioni, i compiti, i poteri di intervento.

E' stato poi introdotto il reato di autoriciclaggio con la legge n. 186 del dicembre 2014; è stata riscritta e ampliata la portata del reato di scambio elettorale politico-mafioso con la legge n. 62 dell'aprile 2014, che ha stigmatizzato e introdotto anche l'utilità, che era stata soppressa nella proposta finale che andò in aula nel '92: dopo oltre 20 anni, dunque, abbiamo ripristinato quella formulazione che doveva consentire di colpire non solo la promessa di denaro tra il politico e il mafioso, ma anche e soprattutto la promessa di altra utilità.

C'è stata infine la legge 69 del maggio 2015, la legge anticorruzione, che ha ricalibrato le pene in materia di corruzione propria, alzando il minimo della pena e il massimo, e le pene degli altri reati gravi della pubblica amministrazione; ha esteso nuovamente l'ambito soggettivo della concussione anche all'incaricato di pubblico servizio; ha rafforzato le pene accessorie, quelle del

divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, l'estinzione del rapporto di pubblico impiego nel caso di condanna superiore a 2 anni; ha previsto l'attenuante, con una diminuzione di pena da un terzo a due terzi, per chi fornisce un'adeguata collaborazione con l'Autorità giudiziaria; ha creato un inedito rapporto, quanto mai utile, tra l'autorità giudiziaria che esercita l'azione penale e l'Anac stabilendo un obbligo di informativa; ha reso obbligatoria, in caso di condanna, la riparazione pecuniaria; ha condizionato l'accesso al patteggiamento alla restituzione integrale del prezzo del profitto.

In merito a questa legge, a chi ci ha criticati sostenendo che ci siamo mossi secondo una logica meramente repressiva e demagogica dico solo che in realtà abbiamo completato in maniera equilibrata il percorso iniziato con la legge Severino, percorso che già allora prevedeva una valorizzazione ulteriore anche delle pene accessorie ma che non fu possibile a quel tempo portare a termine perché in aula fu messa la fiducia: l'idea, dunque, non è tanto quella di elevare i termini massimi di pena per aumentare i tempi di prescrizione – che è certamente uno degli effetti, e sappiamo che riguarda un aspetto che ancora ci viene addebitato dagli organismi internazionali – quanto quello di rendere congruo e rigoroso anche il ricorso ai riti alternativi, come il patteggiamento, proprio perché siamo di fronte a un fenomeno che dilaga e dove non basta solo la minaccia di una pena ma è necessario che quella pena, ovviamente con tutte le garanzie di un processo, sia effettiva ed efficace, altrimenti lo Stato perde di credibilità.

Con la legge anticorruzione è stato introdotto e riscritto il reato di falso in bilancio. Ci sarà modo, durante la tavola rotonda, di approfondire adeguatamente questo tema, ma un punto fermo va messo sulla base della volontà del legislatore emersa nell'iter legislativo: nella riforma del 2015 non vi è stato nessun intento parzialmente abolitivo, anzi si è voluto superare definitivamente il modello contravvenzionale e accrescere l'area della rilevanza penale inasprendo la risposta sanzionatoria, anche per quello che riguarda la responsabilità amministrativa degli enti.

Tutto ciò è già legge, ma stiamo facendo anche altro. Come dicevo, abbiamo approvato in prima lettura alla Camera la riforma della prescrizione e proprio oggi, nell'aula di Montecitorio, c'è

la discussione generale sulla proposta di legge che riguarda la protezione del segnalante di illeciti, avviando così a uno dei punti ancora critici segnalati dalla Commissione europea.

Abbiamo già approvato alla Camera, e ora è al Senato, anche la riforma del codice antimafia, intervenendo in particolare sul regime riguardante i beni e le aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata. A seguito di un intervento specifico del governo, vi è stato l'ampliamento del catalogo dei reati (caporalato, delitti ambientali, autoriciclaggio) per il quale è obbligatoria la confisca allargata e vi è la messa in sicurezza della confisca disposta in primo grado laddove vi sia l'estinzione per morte o prescrizione o amnistia del reato.

E' stato varato, sempre alla Camera, il disegno di legge governativo di riforma del processo penale, un provvedimento di 30 articoli il cui nucleo portante punta a garantire tempi ragionevoli e prevedibili del processo. La stampa ha enfatizzato solo il limite di pubblicabilità delle intercettazioni telefoniche, ma in realtà in quella stessa delega si semplificano le condizioni di impiego delle intercettazioni proprio per i reati più gravi dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Siamo poi veramente a un passo dal voto finale sulla riforma del nuovo codice degli appalti che, in attuazione delle direttive europee del 2014, semplifica e riordina il sistema degli appalti rafforzando anche trasparenza e controlli e attribuendo all'Anac più ampie funzioni regolatorie e di indirizzo.

Ma oggi, e mi avvio alla conclusione, non siamo certo qui insieme a tanti autorevoli relatori e partecipanti per fare un autoelogio, è esattamente il contrario: è la voglia e il bisogno di confrontarsi e approfondire temi così delicati. E' la necessità di ascoltare, proprio perché poi è alla politica che spetta la decisione ultima, tutti coloro che possono dare un contributo di qualità.

Sono consapevole che la norma penale non è sufficiente in sé a garantire quell'etica pubblica che solo un profondo cambiamento culturale può assicurare, ma è anche vero che dopo più di un decennio di immobilismo credo sia necessario dotarsi, attraverso norme specifiche, degli anticorpi preventivi e repressivi in grado di sollecitare e rinsaldare il rispetto delle regole e dell'onestà e l'impegno di tutti i consociati a favore del bene comune. Ecco, in questa legislatura c'è la seria

volontà di attivare quegli anticorpi costruendo un sistema di contrasto effettivo, efficace e solido dei fenomeni corruttivi e della criminalità economica.