

Statement by Mr. Clemente Mastella,  
Minister of Justice  
(in Italian)

*Roma, 21 November 2007*

*Signor Segretario Generale, Signore e Signori Ministri, Signor Alto Commissario, Autorità presenti, Signore e Signori.*

Desidero porgere a tutti il mio più caloroso benvenuto in Italia.

Sono felice che l'OCSE e numerose delegazioni abbiano potuto accogliere il nostro invito a celebrare qui a Roma, presso la prestigiosa sede della Scuola Superiore di Polizia, questa importante Conferenza.

La scelta di ospitare a Roma la celebrazione di questo decennale è prima di tutto un omaggio non formale alla lotta contro la corruzione condotta dall'OCSE.

Su questo terreno si incontrano e si mettono in gioco valori fondamentali: da un lato la trasparenza delle attività economiche, che è essenziale per l'ordinata crescita delle nostre collettività nazionali; dall'altro il nesso inscindibile tra sviluppo e legalità, che impone come priorità della politica del nostro tempo la vigile protezione dei fondamenti dello Stato di diritto. L'azione dell'OCSE ha contribuito alla tutela di questi valori con un'opera instancabile ed efficace di contrasto della corruzione.

Ne possiamo apprezzare gli effetti nel progressivo allineamento delle normative nazionali a standard più avanzati, favorito dalla costante osservazione delle azioni dei singoli Paesi. Si è così ottenuta una migliore qualità delle loro *performances* amministrative e giudiziarie, e soprattutto l'acquisizione generalizzata di una nuova consapevolezza culturale e politica, che

include tra le proprie linee-guida la necessità di una risposta radicale al problema della corruzione, sia nelle manifestazioni interne alle dinamiche dei singoli Paesi, sia nella sua dimensione internazionale.

A tale proposito, devo constatare che questa tradizionale bipartizione viene progressivamente superata dai fatti, man mano che l'intensificazione dei traffici transnazionali, e i processi di allargamento dei mercati con regimi giuridici omogenei, dilatano il numero e lo spazio delle opportunità offerte agli operatori, tra i quali non mancano, com'è naturale, quelli disposti a inquinare la competizione economica con manovre illecite.

Il Presidente Prodi ha già espresso compiutamente il senso della volontà e della azione complessiva del Governo Italiano.

Vorrei per parte mia portare oggi alla Vostra attenzione il bilancio delle più recenti attività del mio Dicastero, innanzitutto nel settore normativo, che ha visto il Governo operare con decisione per l'efficacia generale degli interventi giudiziari, e promuovere iniziative specificamente assunte con finalità di lotta alla corruzione.

La nostra ispirazione di fondo è stata la volontà di adeguare con prontezza il diritto italiano alle indicazioni provenienti dagli organismi internazionali, e assicurare concrete prospettive di prevenzione e repressione delle pratiche illecite.

Voglio allora ricordare in apertura il Disegno di Legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 aprile 2007, relativo allo snellimento e alla razionalizzazione del processo penale, che è attualmente all'esame del Parlamento, ed ha l'obiettivo di assicurare alla giustizia penale tempi rapidi e certi, pur nel rigoroso rispetto delle garanzie di difesa.

Si tratta di un provvedimento di carattere generale, che si propone un obiettivo di fondo al quale ho dedicato – e dedicherò – gran parte del mio impegno di Ministro della Giustizia. Esso è però destinato a produrre effetti importanti anche sulla qualità della risposta penale alle pratiche corruttive nelle transazioni internazionali.

La realizzazione di un sistema processuale agile e razionale, che conduca ad esiti rapidi, è infatti una condizione essenziale per il successo della lotta globale verso il fenomeno corruttivo.

L'iniziativa legislativa del Governo è stata altrettanto decisa nel predisporre strumenti specifici di contrasto.

Ricordo in primo luogo - e ne sottolineo la diretta discendenza dall'impulso che l'OCSE ha dato alla Fase 2 del procedimento di mutua valutazione - il Disegno di Legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 ottobre 2007, che mira a riformare il quadro dei reati contro la Pubblica Amministrazione, recependo anche i principi sanciti dalla Convenzione sulla corruzione di Strasburgo del 27.1.1999.

In tale Disegno di Legge è prevista finalmente una nuova figura di "corruzione", che sostituisce una pluralità di fattispecie incriminatrici, disegnando una figura di reato più aderente alla realtà criminale di comune riscontro nelle transazioni commerciali internazionali, e più affine al generale sentimento di riprovazione sociale verso i comportamenti corruttivi.

Nell'adottare questa scelta abbiamo inteso realizzare una semplificazione del quadro giuridico, rendendo chiari e definiti i caratteri della condotta che intendiamo perseguire; e semplificando conseguentemente anche l'accertamento dei fatti nelle indagini e la loro prova nel processo.

Abbiamo cercato di inserire in tale figura ogni possibile comportamento che riproduca, nella svariata molteplicità dei fenomeni reali, il modulo essenziale dello schema che occorre colpire: l'asservimento prezzolato di una funzione pubblica a un interesse privato in modo tale da alterare, oltre allo svolgimento della funzione, quella posizione di parità e leale competizione tra i privati che è il cuore di mercati efficienti e fondamento dello Stato di diritto.

Il testo licenziato dal Consiglio dei Ministri raccoglie poi una definizione di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio più aderente alla Convenzione OCSE di cui oggi celebriamo il decennale, attribuendo rilievo all'interno dell'ordinamento italiano anche all'esercizio di un pubblico potere di derivazione "esterna", ovvero derivante da un altro Stato o da un'organizzazione internazionale.

Non mi sembra infine di secondaria importanza, a dimostrazione del rinnovato impegno dello Stato Italiano e di una sempre maggiore sensibilità del Governo, la previsione nel Disegno di Legge di sanzioni nettamente più gravi di quelle comminate dal codice penale nella sua

originaria formulazione. La corruzione sarà punita con una pena massima di dieci anni di reclusione, accompagnata alla confisca di tutte le utilità derivanti dal reato, e non del solo compenso corruttivo.

Si tratta insomma di un intervento che sposta in avanti - come efficacia e come sintonia agli strumenti internazionali - la linea di attacco al fenomeno da parte del sistema penale, allineandosi all'accresciuta sensibilità della società civile e alla richiesta di efficienza derivanti dagli obblighi internazionali assunti dal nostro Paese.

Vi è un altro passo che sottolinea la piena e convinta adesione dell'Italia ai principi della Convenzione di Strasburgo del 27.1.1999. Mi riferisco alla dichiarazione governativa del 19 giugno 2007 con la quale il nostro Paese ha formalmente aderito al "*Gruppo di Stati contro la Corruzione*" istituito presso il Consiglio d'Europa in funzione di costante e reciproca osservazione delle attività degli Stati membri sul fronte della lotta contro le pratiche corruttive. Non è infatti immaginabile che il cammino sulla strada di questo impegno possa essere quello di un solo Stato. E' la stessa natura internazionale dei fenomeni che intendiamo combattere, a suggerire che non può esservi alcun percorso che non sia comune, poiché l'isolamento di uno Stato determina la debolezza di tutti.

Credo che i meccanismi del confronto e della cooperazione siano tanto centrali da dover essere attivi anche prima della fase giurisdizionale, ed in particolare debbano operare nella fase di costruzione della produzione normativa di ciascuno Stato, e nell'organizzazione dei rispettivi apparati.

Per questo l'adesione al "*Gruppo di Stati contro la corruzione*" non è per noi il semplice ossequio ad un vincolante obbligo internazionale, ma è l'espressione della volontà di partecipare attivamente al confronto tra Stati che ne costituisce la ragione e lo scopo.

Con altro Disegno di Legge abbiamo avviato il recepimento della Convenzione civile sulla Corruzione, firmata a Strasburgo il 4.11.1999 nell'ambito del Consiglio d'Europa, con la previsione dell'azione di risarcimento in favore del terzo danneggiato dalla corruzione. Si prende così atto della peculiare capacità lesiva di questa tipologia di reati, che colpendo direttamente la legalità dei processi di sviluppo economico, impedisce alla leale e libera

concorrenza di produrre i suoi effetti virtuosi, quali l'affermazione sul mercato degli imprenditori più efficienti e il calmieramento dei prezzi di beni e servizi.

L'elaborazione dei Disegni di Legge è avvenuta a seguito di un proficuo e intenso confronto con la magistratura, con la società civile e con le imprese.

Di questo metodo, che valorizza la pluralità degli apporti e delle competenze come scelta strategica di fondo, dobbiamo essere grati all'OCSE, che lo ha promosso con convinzione, diffondendone la pratica e la cultura.

Adeguamento degli strumenti normativi, dunque, nel quadro della stretta e costante cooperazione internazionale, e del raccordo tra gli apporti di tutti i soggetti interessati.

Nella stessa direzione segnata da questo fondamentale orientamento si pongono altre particolari iniziative legislative.

La prima è la ratifica della Convenzione dell'ONU sulla corruzione del 2003, oggetto di un Disegno di Legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 maggio 2007, che contiene l'ampliamento della figura della corruzione alle ipotesi di condotte poste in essere, anche a livello internazionale, allo scopo di "ottenere o mantenere una attività economica o finanziaria", nonché la previsione della esecuzione in Italia delle misure di recupero dei profitti della corruzione emesse dalle autorità giurisdizionali di altri Stati.

L'ordinamento italiano è già provvisto di tutti gli strumenti repressivi previsti dalla Convenzione ONU, ma la sua ratifica possiede egualmente un grande significato pratico, perché ci introduce in una vasta comunità internazionale, al cui interno non potranno essere nascosti i profitti illeciti. Inoltre, il concetto di corruzione accolto nel testo convenzionale, e le azioni preventive obbligate o suggerite agli Stati membri, delineano una figura di trasparenza che comprende anche i rapporti tra privati, e l'azione delle grandi imprese nel momento in cui vengono a contatto con gli utenti. Non si comprende infatti perché questo settore, al cui interno agisce la maggior parte dei soggetti del mercato, e nel quale si consumano anche grandi ingiustizie, debba essere totalmente sottratto al rigore e alla moralità che giustamente si richiedono al settore pubblico.

Non vi è norma giuridica, per quanto sapiente e ben congegnata, che possa dirsi una buona norma se la sua osservanza non è effettivamente presidiata. Forti di questo principio, abbiamo adottato il Disegno di Legge che introduce, con le Squadre Investigative Comuni, in esecuzione della Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000 e della Decisione Quadro europea del 13 giugno 2000, uno dei più incisivi strumenti di investigazione a efficacia transnazionale.

Si tratta di un importante passo verso una sempre più effettiva messa in pratica del principio fondamentale della cooperazione giudiziaria e investigativa, oggi divenuto patrimonio condiviso della comunità internazionale.

D'altra parte non sarebbe serio prendere atto della natura transnazionale dei fenomeni criminali, e mantenere invece degli apparati investigativi impossibilitati ad operare su tutti gli scenari ove quei fenomeni si realizzano. La globalizzazione del crimine è un processo generalizzato, ma nel settore dei crimini economici è più che proporzionale alla globalizzazione dei mercati, perché alla mobilità delle persone si aggiunge la mobilità dei loro profitti illeciti.

Questa iniziativa vuole dunque, oltre che contribuire alla efficacia dell'intero sistema di repressione, testimoniare la decisa volontà del Governo di recuperare all'Italia, in accordo con i suoi partners, il tradizionale ruolo propositivo e propulsivo in seno all'Unione Europea e in tutti i Fori internazionali competenti; volontà della quale è del resto chiara manifestazione la costante attività svolta in ogni campo dal Presidente Prodi e dal Governo italiano sotto la sua direzione.

Voglio concludere questo resoconto, che ho voluto tessere sui dati concreti della nostra attività, citando le ancor più recenti iniziative, che denotano come lo sforzo italiano oggi sia pienamente in corso; da un lato l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del 30 ottobre scorso di un Disegno di Legge sulla disciplina penale del falso in bilancio, che mira a colpire con nuovo vigore uno dei più diffusi strumenti preparatori delle attività corruttive; dall'altro, ed è cosa di questi giorni, l'approvazione, sempre in Consiglio dei Ministri, del Disegno di Legge di ratifica del Secondo Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione di Bruxelles sulla Tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Tale ultimo Disegno di Legge dà esecuzione integrale al citato Secondo Protocollo, nei suoi vari contenuti: la responsabilità delle persone giuridiche per i reati di corruzione e riciclaggio commessi nel loro interesse o per il loro tramite, la confisca dei profitti di tali reati, la Cooperazione giudiziaria con la specifica previsione dello scambio di dati personali tra Stati per il tramite della Commissione Europea.

Il dato comune a tali ultimi interventi è evidente: assicurare la piena conformità dell'ordinamento italiano agli standard richiesti dall'Unione Europea, e realizzare un completamento razionale del sistema, perché non residuino smagliature nelle quali le attività illecite possano assicurarsi profitto o impunità.

Si aprirà da qui a breve la sfida della Terza Fase del Progetto nato dieci anni orsono, nella quale dovremo impegnarci con determinazione e fiducia, coinvolgendo i diversi attori in campo, con le particolarità di ciascuno ed il grande valore aggiunto che deriva dai diversi saperi e punti di vista.

Anche per questo siamo stati lieti di ospitare in questa sessione Pubblici Ministeri ed Esperti, la cui collaborazione dovrà consolidarsi, e divenire un metodo costante. Guardiamo con particolare interesse alla stabilizzazione della Rete anticorruzione tra i Pubblici Ministeri, strumento fondamentale per una rapida circolazione orizzontale delle tecniche investigative e delle tipologie di comportamenti illeciti, man mano che esse vengono individuate nei vari Stati cooperanti.

Andrà infine rafforzata e allargata la cooperazione giudiziaria, così che la risposta dell'ordinamento globale sia tanto rapida, snella e completa da fronteggiare l'insidiosa azione illecita da individuare e reprimere.

Andranno infine realizzate, anche nel nostro Paese, le opportune sinergie, giudiziarie, investigative, amministrative; e in tale quadro dovrà essere valorizzata la fondamentale opera dell'Alto Commissario per la Lotta alla Corruzione, che è l'ideale punto d'incontro fra tutte le competenze e gli apparati nazionali incaricati della funzione di contrasto. La sua capacità di sintesi potrà suggerire le migliori strategie di prevenzione, e sarà decisiva per centrare l'obiettivo di un'economia non inquinata dall'astuzia dei disonesti.

L'Italia non mancherà di mettere in campo ogni energia e di spendere per questi obiettivi uno sforzo coerente e globale.

Crediamo infatti che la condivisione di questo tipo di traguardi con gli altri Stati produca risultati che vanno addirittura oltre lo scopo immediato assunto come obiettivo comune.

La nostra è un'epoca di cambiamento e di incertezza, in cui la mobilità delle cose e delle persone è così ampia, rapida e imprevedibile da creare sconcerto, preoccupazione per il futuro, talvolta paura.

Non possiamo impedire questi eventi, né possiamo rassegnarci a subirli passivamente senza intervenire.

Crediamo che la costruzione di uno spazio ideale, esteso su una larga parte del mondo, in cui si perseguono gli stessi fini, si crede negli stessi valori, e si adoperano gli stessi mezzi per proteggerli, sia la migliore garanzia di un futuro in cui le nostre idee di democrazia, di libertà personale e di libertà economica non siano stravolte e negate.

E' perciò che guardiamo alla Convenzione OCSE e alla sua completa attuazione come a un momento importante della nascita di una legalità internazionale nella quale tutti possiamo riconoscerci, e sotto la cui protezione possiamo costruire un futuro di pace e di sviluppo.

Cedo ora la parola al Vice Presidente della Corte costituzionale Prof. Giovanni Maria Flick, che nella veste di Ministro della Giustizia dell'epoca sottoscrisse per l'Italia la Convenzione OCSE. La sua presenza tra noi assume ai miei occhi un alto valore simbolico: il segno tangibile della continuità e della fermezza con la quale l'Italia vuole interpretare, oggi e domani, la sua adesione alla Convenzione.

A tutti voi ancora grazie per la vostra partecipazione e i migliori auguri di buon lavoro.