

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1189

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA  
(BONAFEDE)

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

*Presentato il 24 settembre 2018*

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il disegno di legge il cui contenuto è di seguito illustrato contiene misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici.

### *1. Premessa.*

Il disegno di legge, al capo I, introduce modifiche alle norme del codice penale, del codice di procedura penale e del codice civile nonché della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà), della legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001) e del decreto legislativo 8

giugno 2001 n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica), allo scopo di potenziare l'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la pubblica amministrazione. Il capo II, invece, è dedicato all'introduzione di nuove norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici.

Il livello di corruzione percepita nel settore pubblico è molto alto e mantiene l'Italia in posizione lontana dai vertici della classifica europea: nel 2016 l'Italia era l'ultima della classifica in Europa; nel 2017 è venticinquesima su 31 Stati, con un voto complessivo di 50 punti su 100 che segna una grave insufficienza e il permanere di una sensibile distanza dai livelli auspicabili e realmente competitivi.

Recenti studi e pubblicazioni, indagini e procedimenti penali per fatti di corruzione

gravissimi e sistematici (alcuni dei quali hanno avuto anche vasta eco mediatica) mostrano come la corruzione e gli altri reati contro la pubblica amministrazione siano delitti seriali e pervasivi, che si traducono in un fenomeno endemico, il quale alimenta mercati illegali, distorce la concorrenza, costa alla collettività un prezzo elevatissimo, in termini sia economici, sia sociali. Non va sottovalutato, infatti, che la distorsione delle funzioni amministrative altera i meccanismi della competizione fra imprese e fra individui, favorendone alcune o alcuni a danno di altri, a prescindere dalle effettive qualità imprenditoriali o professionali dei soggetti coinvolti. Ne risultano danneggiate complessivamente l'economia, la crescita culturale e sociale del Paese, l'immagine della pubblica amministrazione e la fiducia stessa dei cittadini nell'azione amministrativa.

Consentire la sedimentazione di simili fenomeni può portare alla disgregazione dello Stato di diritto, come incisivamente denunciato nel preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 (Convenzione di Mérida), firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, laddove si rappresenta la preoccupazione degli Stati per la « gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto », per i « nessi esistenti tra la corruzione ed altre forme di criminalità, in particolare la criminalità organizzata e la criminalità economica, compreso il riciclaggio di denaro » e altresì per i « casi di corruzione relativi a considerevoli quantità di beni, i quali possono rappresentare una parte sostanziale delle risorse degli Stati, e che minacciano la stabilità politica e lo sviluppo sostenibile di tali Stati ».

Per affrontare in modo efficace il fenomeno corruttivo e, in generale, per assicurare una maggiore incisività all'azione di contrasto dei reati contro la pubblica am-

ministrazione, il presente disegno di legge propone, in ambito penale, due direttrici d'intervento, che si muovono sul piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale. Vi è la consapevolezza, infatti, che l'effettività di un'incriminazione dipende non solo dalla formulazione delle fattispecie incriminatrici e dall'entità della pena edittale, ma anche dagli strumenti d'indagine e dai poteri di accertamento che l'ordinamento mette a disposizione degli organi inquirenti e dell'autorità giudiziaria per perseguire efficacemente i reati.

In sintonia con gli obiettivi perseguiti, si accolgono anche alcune raccomandazioni provenienti, in sede sovranazionale, dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), per completare l'opportuno percorso di adeguamento della normativa interna a quella convenzionale, nella prospettiva dell'assunzione di un ruolo preminente dell'Italia all'interno del GRECO nell'azione di contrasto del fenomeno corruttivo.

In sintesi, sul piano del diritto sostanziale, l'intervento normativo di cui al capo I contiene modifiche al codice penale, al codice civile, alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, aventi i seguenti risultati:

aggravamento ed effettività delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, sia mediante la modifica dei presupposti applicativi e dell'entità delle sanzioni (articoli 317-bis, 32-ter e 32-quater del codice penale), sia mediante interventi sulla disciplina degli effetti della sospensione condizionale della pena (articolo 166 del codice penale), della riabilitazione (articolo 179 del codice penale) e dell'accesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario (articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354);

aggravamento delle sanzioni interdittive nel caso di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in relazione alla commissione dei delitti di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corru-

zione (articolo 25, comma 5, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231);

aumento delle pene principali per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale);

riformulazione della fattispecie incriminatrice del traffico d'influenze illecite (articolo 346-*bis* del codice penale), con assorbimento nella stessa delle condotte di millantato credito (articolo 346 del codice penale) e aggravamento del relativo trattamento sanzionatorio;

ampliamento dell'ambito applicativo dei delitti in tema di corruzione internazionale dei pubblici agenti (articolo 322-*bis* del codice penale);

ampliamento dell'ambito di applicazione e rimodulazione dei criteri di determinazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, della riparazione pecuniaria (articolo 322-*quater* del codice penale);

introduzione di una causa speciale di non punibilità, nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione, per i reati previsti dagli articoli 318, 319, 319-*quater*, 320, 321, 322-*bis*, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, 346-*bis*, 353, 353-*bis* e 354 del codice penale;

introduzione della procedibilità d'ufficio per i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione tra privati (articoli 2635 e 2635-*bis* del codice civile);

introduzione della procedibilità d'ufficio per talune ipotesi aggravate del delitto di appropriazione indebita (articolo 646 del codice penale);

eliminazione della necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione e altri delitti contro la pubblica amministrazione commessi all'estero.

Sul piano investigativo e processuale, la proposta di riforma – attraverso alcune modifiche al codice di procedura penale e

alla legge 16 marzo 2006, n. 146 – comporta:

l'applicabilità delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione anche in caso di applicazione della pena concordata, ai sensi dell'articolo 444, comma 2, del codice di procedura penale, che non superi i due anni di pena detentiva, soli o congiunti a pena pecuniaria, per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione (i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis* del codice penale);

l'introduzione di tecniche investigative speciali, attraverso l'estensione al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione della disciplina delle operazioni sotto copertura, previste dall'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146;

l'estensione dei poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, ai fini della decisione sulla confisca *ex* articolo 322-*ter* del codice penale;

l'attribuzione al tribunale di sorveglianza della competenza per la decisione sull'estinzione delle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, conseguenti a condanna per taluni più gravi delitti contro la pubblica amministrazione, alle condizioni previste dal nuovo comma settimo dell'articolo 179 del codice penale.

Quanto alla struttura del disegno di legge, gli interventi normativi del capo I sono ripartiti in sei articoli, in base al loro contenuto: articolo 1: modifiche al codice penale; articolo 2: modifiche al codice di procedura penale; articolo 3: modifiche al codice civile; articolo 4: modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà; articolo 5: modifiche alla legge

16 marzo 2006, n. 146, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001; articolo 6: Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica. Il capo II si compone di sei articoli: gli articoli da 7 a 11 introducono norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici; l'articolo 7 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Si illustrano di seguito le singole proposte di modifica normativa, distinte in relazione all'oggetto e alla finalità dell'intervento.

## 2. *Inasprimento del trattamento sanzionatorio.*

Come anticipato in premessa, il disegno di legge muove dalla consapevolezza che il potenziamento degli strumenti di contrasto del malaffare dilagante non può esaurirsi nell'inasprimento sanzionatorio, destinato a rimanere privo di effettività se non accompagnato da efficaci strumenti di prevenzione e accertamento dei reati. Del resto, il sensibile e progressivo aggravamento delle pene previste per i delitti contro la pubblica amministrazione a partire dalla riforma adottata nel 1990 (con legge 26 aprile 1990, n. 867) e, più marcatamente, dal 2012 (con le leggi 6 novembre 2012, n. 190, e 27 maggio 2015, n. 69) – pur avendo sortito l'effetto di prolungare i termini di prescrizione dei reati – non manifesta una significativa correlazione con il numero dei reati accertati e delle condanne definitive, come risulta dalle statistiche del Ministero della giustizia – Direzione generale di Statistica e Analisi organizzativa.

Basti considerare, ad esempio, l'andamento dei procedimenti per corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio iscritti presso le sezioni del giudice delle indagini preliminari dei tribunali italiani dal 2010 al 2016 (articolo 319 del codice penale: si

assume a parametro di verifica statistica il dato relativo a questo reato, perché si tratta del solo delitto – tra quelli tipicamente riconducibili al fenomeno delle corruzioni-concussioni-induzioni indebite – che non abbia subito modifiche del fatto-tipico nel corso degli anni): 729 procedimenti iscritti nel 2010; 648 nel 2011; 683 nel 2012; 919 nel 2013; 1005 nel 2014; 641 nel 2015, 675 nel 2016. Per la fase del dibattimento i dati sono di 254 procedimenti iscritti nel 2010; 247 nel 2011; 170 nel 2012; 218 nel 2013; 300 nel 2014; 196 nel 2015; 206 nel 2016; 221 nel 2017.

Se poi si esaminano i dati del casellario giudiziale relativi al numero di sentenze definitive di condanna e di applicazione della pena per il reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, emerge nitidamente l'esiguità dei reati accertati in giudizio e la sostanziale indifferenza del loro numero rispetto ai mutamenti edituali (la rilevazione, fornita dal Dipartimento per gli affari di giustizia – Direzione generale della Giustizia penale, potrebbe discostarsi dai dati reali a causa dell'arretrato nell'alimentazione dei dati da parte degli uffici):

240 sentenze nel 2012, di cui 176 di applicazione della pena *ex* articolo 445 del codice di procedura penale;

298 sentenze nel 2013, di cui 145 di applicazione della pena *ex* articolo 445 del codice di procedura penale;

186 sentenze nel 2014, di cui 144 di applicazione della pena *ex* articolo 445 del codice di procedura penale;

214 sentenze nel 2015, di cui 145 di applicazione della pena *ex* articolo 445 del codice di procedura penale;

163 sentenze nel 2016, di cui 113 di applicazione della pena *ex* articolo 445 del codice di procedura penale;

261 sentenze nel 2017, di cui 241 di applicazione della pena *ex* articolo 445 del codice di procedura penale.

Mette conto di evidenziare sin d'ora – ai fini di quanto si dirà successivamente a

proposito delle modifiche in termini di effettività e stabilità delle sanzioni accessorie – che la maggior parte delle sentenze definitive (sia di condanna, a seguito di accertamento giudiziale, sia di applicazione della pena *ex* articolo 445 del codice di procedura penale) riconosce il beneficio della sospensione condizionale della pena: 140 su 240 sentenze nel 2012; 97 su 298 nel 2013; 96 su 186 sentenze nel 2014; 115 su 214 sentenze nel 2015; 54 su 163 sentenze nel 2016; 140 su 261 sentenze nel 2017.

Considerati, quindi, i dati statistici sopra richiamati e il sensibile aumento delle pene già apportato ai delitti contro la pubblica amministrazione dalle modifiche normative intervenute nel corso degli anni (in misura che, sempre per restare al delitto di corruzione propria antecedente, ha fatto progressivamente lievitare la pena detentiva da quella compresa tra due e cinque anni di reclusione, originariamente prevista dal codice penale del 1930, a quella compresa tra sei a dieci anni di reclusione, con un aumento percentuale del 200 per cento nel minimo e del 100 per cento nel massimo), si ritiene che un ulteriore, generalizzato aggravamento delle pene principali non sia strumento strategicamente vincente. Tale intervento, del resto, non si giustificerebbe neppure con l'esigenza di assicurare tempi più lunghi per la prescrizione, dopo i sensibili aumenti sanzionatori già introdotti e le modifiche significative al regime della prescrizione apportate con la legge 23 giugno 2017, n. 103 (con sospensione del decorso della prescrizione tra la sentenza di condanna di primo grado, anche in sede di rinvio, sino al dispositivo della sentenza che definisce il grado successivo, per un periodo non superiore a un anno e sei mesi, e l'ulteriore sospensione per un eguale periodo tra la sentenza di condanna di secondo grado, anche in sede di rinvio, sino al dispositivo della sentenza definitiva).

Più utile, sul piano della prevenzione e della repressione, appare il potenziamento degli strumenti di indagine e di accertamento dei reati (di cui si dirà meglio più sotto, a proposito delle operazioni sotto copertura e della speciale causa di non

punibilità per la collaborazione) e una più severa disciplina delle sanzioni accessorie, che valga a renderne i contenuti di interdizione e divieto effettivi e dissuasivi.

In ordine alle pene principali, tuttavia, un intervento mirato si impone in ordine a due specifici reati: il traffico di influenze illecite (articolo 346-*bis* del codice penale) e la corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale). In termini più generali, inoltre, un'ulteriore rettifica è necessaria per estendere l'ambito di applicazione e l'afflittività della misura della riparazione pecuniaria prevista dall'articolo 322-*quater* del codice penale.

Per ragioni di ordine sistematico elative all'illustrazione del presente disegno di legge, della prima e della terza modifica (incidente sugli articoli 346-*bis* e 322-*quater* del codice penale) si dirà più sotto, nel trattare degli interventi di adeguamento della normativa interna a quella convenzionale, su sollecitazione del GRECO e dell'OCSE.

Per quanto riguarda, invece, le pene relative al reato di corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale), se ne tratta immediatamente di seguito.

*2.1 Articolo 1, comma 1, lettera i): aggravamento delle pene per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale)*

All'articolo 1, comma 1, lettera i), del disegno di legge si dispone l'aggravamento delle pene per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale), modificando l'attuale forbice edittale, compresa tra uno e sei anni di reclusione, in quella da tre a otto anni di reclusione. La modifica intende consentire l'adeguamento della risposta repressiva alla concreta portata offensiva delle condotte riconducibili a tale fattispecie di reato, suscettibili di disvalore anche molto diverso, e armonizzarla – pur mantenendo una congrua differenziazione di pene – rispetto al trattamento sanzionatorio previsto per i reati di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319 del codice penale) e di corruzione in atti giudiziari (articolo 319-*ter* del codice penale).

Va premesso, al riguardo, che la legge n. 190 del 2012 ha collocato al centro del sistema dei delitti di corruzione, all'articolo 318 del codice penale, la « corruzione per l'esercizio della funzione », reato commesso dal « pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa ». La figura criminosa di cui all'articolo 318 del codice penale è ancora la punibilità al pagamento o alla promessa di pagamento per l'esercizio delle funzioni o del potere, senza che assumano rilievo l'atto oggetto dell'accordo criminoso e la sua conformità o no ai doveri d'ufficio. Sotto il profilo processuale, quindi, la novità di maggior rilievo della riforma del 2012, con riferimento alla fattispecie corruttiva, consiste nell'aver svincolato la punibilità *ex* articolo 318 del codice penale dall'individuazione (e dalla prova) di uno specifico atto (legittimo o illegittimo) oggetto di mercimonio. Le parti sono punite in ragione del mero mercimonio della pubblica funzione o di un pubblico servizio.

La fattispecie vuole colpire sia le condotte di corruzione tradizionalmente ascrivibili al paradigma della corruzione « impropria » (per atto conforme ai doveri d'ufficio), sia la corruzione cosiddetta « sistemica », nella quale l'accettazione della dazione o della promessa non si correla alla realizzazione di un singolo atto determinato o individuabile, bensì alla generalità degli atti propri della funzione. Vengono così repressi, oltre alla compravendita di uno o più ben individuati atti conformi ai doveri d'ufficio, condotte conosciute nell'esperienza giudiziaria, come la « messa a libro paga » del pubblico funzionario o l'asservimento della funzione pubblica agli interessi privati o la messa a disposizione del proprio ufficio.

Alla stregua di quanto sinteticamente esposto, appare evidente che le ipotesi di « corruzione per l'esercizio della funzione » possono connotarsi per disvalore anche molto diverso, spaziando dalla corrispondenza di utilità per un'attività conforme ai doveri d'ufficio (sia nelle forme della corruzione cosiddetta « antecedente », nel caso

in cui il patto corruttivo abbia a oggetto l'esercizio futuro della funzione, sia della corruzione « susseguente », quando la dazione si correla all'esercizio già avvenuto della funzione) alla ben più grave corruzione per asservimento (ossia la compravendita della discrezionalità amministrativa, la cosiddetta « iscrizione a libro paga » del pubblico funzionario, anche denominata in dottrina « corruzione a futura memoria »).

Va peraltro evidenziato che, con indirizzo interpretativo andato consolidandosi (pur se con diverse sfumature) negli anni successivi alla riforma introdotta con la legge n. 190 del 2012, la giurisprudenza tende a configurare tali più gravi condotte di mercimonio della funzione quali forme di corruzione « per un atto contrario ai doveri d'ufficio », ai sensi dell'articolo 319 del codice penale, e non già quale corruzione per l'esercizio della funzione, ai sensi dell'articolo 318 del medesimo codice. Ciò non solo quando l'attività amministrativa si traduca in atti contrari ai doveri d'ufficio, ma anche quando essa si risolva in atti formalmente legittimi. Viene, infatti, individuato l'atto contrario ai doveri d'ufficio nello « stabile asservimento del pubblico ufficiale ad interessi personali di terzi, attraverso il sistematico ricorso ad atti contrari ai doveri di ufficio non predefiniti, né specificamente individuabili "ex post", ovvero mediante l'omissione o il ritardo di atti dovuti » (Corte di cassazione, sezione VI, sentenza n. 15959 del 23 febbraio 2016, Rv. 266735), ma anche nel caso di « stabile asservimento del pubblico ufficiale a interessi personali di terzi, che si traduca in atti, che, pur formalmente legittimi, in quanto discrezionali e non rigorosamente predeterminati nell'*an*, nel *quando* o nel *quomodo*, si conformino all'obiettivo di realizzare l'interesse del privato nel contesto di una logica globalmente orientata alla realizzazione di interessi diversi da quelli istituzionali » (Corte di cassazione, sezione VI, sentenza n. 3606 del 20 ottobre 2016, Rv. 269347). Secondo la Suprema Corte, « un siffatto esercizio di pubblici poteri determina con immediatezza un pregiudizio per l'imparzialità ed il buon andamento

dell'amministrazione, perché implica l'impiego di strumenti e funzioni pubblicistiche al di fuori dei presupposti per i quali i medesimi sono stati prefigurati, e, quindi, si traduce in un "attuale" ed ingiustificato trattamento di privilegio in favore del beneficiario dell'azione indebitamente orientata » (in tal senso, in motivazione, si confronti anche la più recente sentenza: Corte di cassazione, sezione VI, n. 46492 del 15 settembre 2017, Rv. 271383).

L'atto contrario ai doveri d'ufficio o, più specificamente, l'omissione di un atto dell'ufficio è quindi individuato nel comportamento abdicativo del pubblico ufficiale di fronte al dovere di una corretta comparazione degli interessi rilevanti, anche quando l'esito raggiunto risulti coincidere *ex post* con l'interesse pubblico.

La prova del più grave delitto di cui all'articolo 319 del codice penale, in tale prospettiva ermeneutica, può tuttavia essere impervia e l'accertamento della responsabilità penale molto difficoltoso. La configurabilità del delitto di cui all'articolo 319 del codice penale presuppone, infatti, l'accertamento non solo della sinallagmaticità tra dazione (o promessa di dazione) e l'atto (o gli atti) dell'ufficio, ma anche la prova dell'effettiva deviazione dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dal modello procedimentale che la disciplina, quanto meno nella forma della rinuncia *a priori* a un'equanime comparazione degli interessi in gioco. Il che, nel caso di attività amministrativa ad alto tasso di discrezionalità e tanto più a fronte di atti formalmente legittimi e finanche conformi all'interesse stesso della pubblica amministrazione, può essere molto difficile da accertare.

E allora, se una risposta punitiva adeguata si vuole comunque assicurare al mercimonio del *munus publicum*, pur se sganciata da una riconoscibile logica di formale sinallagmaticità con un determinato o determinabile atto dell'ufficio, facendola rifluire nell'alveo « naturale » della corruzione per l'esercizio della funzione, di cui all'articolo 318 del codice penale (con il conseguente alleggerimento dell'onere probatorio del reato in sede processuale e

maggior effettività dell'azione penale), sembra necessario estendere la cornice edittale prevista per tale delitto, aumentandone la pena sia nel minimo che nel massimo.

L'inadeguatezza sanzionatoria dell'attuale disposizione emerge con evidenza, sia in relazione alle contigue fattispecie « speciali » di corruzione di cui agli articoli 319 e 319-*ter* del codice penale – ove si consideri che la corruzione per la funzione (articolo 318) è punita con una pena da uno a sei anni di reclusione, mentre la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319) con la reclusione da sei a dieci anni e la corruzione in atti giudiziari con la reclusione da sei a dodici anni (e da otto a venti anni nell'ipotesi aggravata di cui al secondo comma) – sia in termini di graduazione, ragionevolezza e proporzionalità della pena, in rapporto all'ampio spettro di gravità che la corruzione per l'esercizio della funzione può assumere. Vengono puniti, infatti, con una pena massima pari al minimo edittale della corruzione « propria » di cui all'articolo 319 (sei anni) sia la corruzione, antecedente o susseguente, per un atto conforme ai doveri d'ufficio, sia la corruzione – ben più grave della corruzione per un singolo atto contrario ai doveri d'ufficio – per asservimento continuativo, totale o parziale, della funzione.

2.2 *Articolo 1, comma 1, lettere c), d), e), f), g) e h); articolo 2, comma 1, lettere a) e b); articolo 4: aggravamento ed effettività delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici (articolo 317-bis del codice penale) e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (articolo 32-ter del medesimo codice)*

Con gli articoli 1, comma 1, lettere c), d), e), f), g) e h), 2, comma 1, lettere a) e b), e 4 del disegno di legge si introducono alcune modifiche, sia sostanziali che processuali, volte a garantire effettività e dissuasività delle sanzioni accessorie nel caso di reati contro la pubblica amministrazione, in chiave di prevenzione sia speciale che generale.

L'intervento è modulato attraverso:

a) l'ampliamento dell'ambito applicativo (quanto a casi) e l'aggravamento (quanto a durata) delle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici (articolo 1, comma 1, lettera *h*), di modifica dell'articolo 317-*bis* del codice penale) e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (articolo 1, comma 1, lettere *c*) e *d*), di modifica degli articoli 32-*ter* e 32-*quater* del medesimo codice);

b) la riduzione della possibilità di mitigare la pena accessoria temporanea in rapporto alla durata della pena principale (articolo 1, comma 1, lettera *h*), che modifica l'articolo 317-*bis* del codice penale prevedendo che la durata dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici sia non inferiore a cinque anni né superiore a sette; articolo 1, comma 1, lettera *c*), numero 1), che modifica l'articolo 32-*ter* del codice penale e stabilisce negli stessi termini la durata della sanzione temporanea dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione);

c) l'esclusione di automatismi fra sospensione condizionale della pena o applicazione della pena concordata ed esenzione dalle pene accessorie sopra richiamate, con introduzione della possibilità di applicazione della pena accessoria ai soggetti destinatari di una decisione « patteggiata » e ai beneficiari della pena sospesa (articolo 1, comma 1, lettera *f*), di modifica dell'articolo 166 del codice penale, e articolo 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), di modifica degli articoli 444 e 445 del codice di procedura penale);

d) l'aggravamento delle condizioni necessarie perché abbiano a prodursi gli effetti estintivi della riabilitazione (articolo 178 del codice penale) sulle sanzioni accessorie dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e del divieto perpetuo di concludere contratti con la pubblica amministrazione (articolo 1, comma 1, lettera *g*), di modifica dell'articolo 179 del codice penale, e articolo 2, comma 1, lettera *d*), che raccorda le nuove condizioni per l'effetto estintivo delle sanzioni accessorie con la

norma che, all'articolo 683 del codice di procedura penale, disciplina le attribuzioni del tribunale di sorveglianza in materia di riabilitazione);

e) l'inclusione dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis* del codice penale fra i reati ostativi alla concessione dei benefici di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, con conseguente aggravamento delle condizioni per l'accesso alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale, di cui all'articolo 47 della medesima legge n. 354 del 1975, e per il prodursi degli effetti estintivi della pena e di ogni altro effetto penale di cui al comma 12 del medesimo articolo.

#### 2.2.1 *Ampliamento dell'ambito applicativo e modifica della disciplina delle sanzioni accessorie.*

In relazione ai profili *sub a*) e *b*), va innanzi tutto evidenziato che l'articolo 1, comma 1, lettera *h*), sostituisce l'articolo 317-*bis* del codice penale in modo da estendere la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici (ivi prevista, attualmente, per i soli reati di cui agli articoli 314, 317, 319 e 319-*ter* del medesimo codice), ai casi di condanna per i reati di:

corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale); corruzione (propria) aggravata dal fatto che di avere ad oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene nonché il pagamento o il rimborso di tributi (articolo 319-*bis* del codice penale);

induzione indebita a dare o promettere utilità (limitatamente all'ipotesi più grave, prevista dal primo comma dell'articolo 319-*quater* del codice penale);

corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (articolo 320 del codice penale);



corruzione attiva, in tutte le sue forme (per l'esercizio della funzione o per atto contrario: articolo 321 del codice penale);

istigazione alla corruzione, attiva o passiva (articolo 322 del codice penale);

peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle comunità europee o di funzionari delle Comunità europee o di Stati esteri (322-*bis* del codice penale);

traffico di influenze illecite (346-*bis* del codice penale).

Parallelamente, con l'articolo 1, comma 1, lettera *d*), viene sostituito l'articolo 32-*quater* del codice penale, che contempla i casi nei quali alla condanna consegue l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, con l'effetto di omologarne il catalogo (quanto ai reati contro la pubblica amministrazione e con l'eccezione del peculato, per cui si valorizza la sola ipotesi, più grave, dell'articolo 314, primo comma, del codice penale) a quello del novellato articolo 317-*bis*.

L'ulteriore profilo di novità, rispettivamente previsto allo stesso articolo 1, comma 1, lettera *h*) (quanto all'interdizione dai pubblici uffici) e all'articolo 1, comma 1, lettera *c*) (quanto all'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione) è che per ambedue le pene accessorie viene prevista l'applicazione della sanzione interdittiva o del divieto di contrattare per un periodo non inferiore a cinque e non superiore a sette anni, nel caso in cui la pena inflitta non superi i due anni; in perpetuo, nel caso in cui la pena sia superiore a tale limite. In tal modo, oltre ad ottenere l'estensione dei casi di applicazione delle sanzioni accessorie e l'aggravamento della loro entità, si riduce la possibilità di mitigarne la durata, nel caso di pena accessoria temporanea, in rapporto alla durata della pena principale (possibilità attualmente prevista sia per l'interdizione temporanea dai pubblici uffici, che la giurisprudenza tende a commisurare in termini coincidenti con quelli della pena principale irrogata, sia

per l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, che l'articolo 32-*ter*, secondo comma, del codice penale, prevede non possa avere durata inferiore ad un anno né superiore a cinque anni).

L'aggravamento dell'apparato sanzionatorio di carattere accessorio si correla alla commissione di reati connotati da profili di apprezzabile gravità. L'entità della pena edittale e l'intrinseco disvalore delle condotte, che minano alla base i requisiti di integrità e affidabilità necessari per l'assunzione di pubblici uffici e per l'ammissione a contrattare con la pubblica amministrazione, a tutela del buon andamento e del prestigio di quest'ultima, unitamente ad esigenze general-preventive (ossia di dissuasione dei consociati dal tenere condotte illecite), giustificano l'applicazione della sanzione accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici prevista dall'articolo 317-*bis* del codice penale e dell'incapacità in perpetuo a contrattare con la pubblica amministrazione, come previsto dalla modifica che si propone di apportare all'articolo 32-*ter* del medesimo codice.

La scelta di conservare comunque un'area di attenuazione della sanzione accessoria per le pene inflitte che non superino i due anni di reclusione deriva, oltre che dalla necessità di rispettare i canoni di adeguatezza e proporzionalità delle pene, da un argomento di carattere sistematico. L'estensione indiscriminata dell'ambito applicativo della sanzione dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici (così come l'introduzione di un divieto perpetuo di contrattare con la pubblica amministrazione, con modifica degli articoli 32-*ter* e 32-*quater* del codice penale) si porrebbe in contraddizione, infatti, con la disciplina della sanzione accessoria dell'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego (articolo 32-*quinquies*), prevista nel caso di condanna per un tempo non inferiore a due anni per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, e 320 del codice penale. L'esigenza di garantire intrinseca razionalità al sistema sanzionatorio e di evitare automatismi che violino i canoni di proporzionalità e adeguatezza e il finalismo rieducativo

della pena (la cui centralità è stata anche recentemente riaffermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 149 del 2018) suggeriscono, pertanto, di mantenere la temporaneità della sanzione accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici o dell'incapacità perpetua nel caso di condanne contenute nel limite di due anni di reclusione, pur a fronte di un irrigidimento e di un prolungamento della sua durata.

### 2.2.2 *Possibilità di applicazione della pena accessoria ai soggetti destinatari di una sentenza di applicazione della pena concordata e ai beneficiari della sospensione della pena.*

In relazione al profilo *sub c)*, agli articoli 1, comma 1, lettera *f)*, e 2, comma 1, lettere *a)* e *b)*, vengono apportate modifiche, rispettivamente, alla disciplina degli effetti della sospensione condizionale della pena (articolo 166 del codice penale) e alla disciplina dell'accesso al rito alternativo dell'applicazione della pena concordata (articolo 444 del codice di procedura penale) e della sentenza di applicazione della pena (articolo 445 del medesimo codice).

La proposta di modifica normativa restituisce alla discrezionalità del giudice la valutazione circa l'applicazione delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione nel caso di applicazione concordata della pena o di riconoscimento della sua sospensione condizionale, eliminando gli automatismi attualmente previsti nel caso di condanna o applicazione della pena per alcuni più gravi reati contro la pubblica amministrazione.

La novella rappresenta una rottura rispetto al sistema, che non conosce, al momento, ipotesi di scissione tra il regime della pena principale e quello della pena accessoria nel caso di sospensione condizionale e di pena « patteggiata ».

Sotto il primo profilo, si ricorda che la previsione generale dell'articolo 166 del codice penale, nella versione riformulata della legge 7 febbraio 1990, n. 19, dispone che « La sospensione condizionale della pena si estende alle pene accessorie ». Dispone al-

trèsì che « La condanna a pena condizionalmente sospesa non può costituire in alcun caso, di per sé sola, motivo per l'applicazione di misure di prevenzione, né d'impedimento all'accesso a posti di lavoro pubblici o privati tranne i casi specificamente previsti dalla legge, né per il diniego di concessioni, di licenze o di autorizzazioni necessarie per svolgere attività lavorativa ».

Prima delle modifiche apportate dal legislatore del 1990, la norma di cui all'articolo 166 del codice penale prevedeva esattamente l'opposto (« La sospensione condizionale della pena non si estende alle pene accessorie e agli altri effetti penali della condanna, né alle obbligazioni civili derivanti dal reato »). Proprio in rapporto ai reati commessi con abuso di funzioni o professione, alla condanna a pena detentiva generalmente sospesa seguiva l'effettiva esecuzione della pena accessoria. Come osservato in dottrina « in tale evenienza, questo genere di sanzioni vedeva riconosciuto il proprio valore afflittivo e una selettiva capacità di neutralizzare, per tutto il tempo della durata, situazioni potenzialmente pericolose ».

Quanto al secondo profilo, la norma di cui all'articolo 445 del codice di procedura penale fa conseguire alla scelta del rito speciale dell'applicazione concordata della pena l'effetto premiale (tra l'altro) dell'esenzione dall'applicazione delle pene accessorie, quando la pena irrogata non superi i due anni di pena detentiva soli o congiunti a pena pecuniaria.

Il superamento dell'assetto attuale, con un ritorno al vecchio regime quanto agli effetti della sospensione condizionale della pena, si fonda sull'auspicio, formulato anche da una parte della dottrina, di realizzare una maggiore individualizzazione delle pene accessorie, recuperando alle stesse uno spazio di operatività autonoma in chiave special-preventiva: spazio che le modifiche recate al regime della sospensione condizionale dal legislatore del 1990 hanno eroso.

Va peraltro rilevato che il beneficio della sospensione condizionale della pena non è (e non dovrebbe essere) un effetto automatico dell'irrogazione di una pena concreta

non superiore a due anni (o due anni e sei mesi, a seconda dell'età dell'autore del reato), ma presuppone sempre una prognosi concreta di non reiterazione del reato, a fronte della quale sarebbe difficile giustificare il permanere obbligatorio della sanzione interdittiva, tanto più con durata perpetua. Di qui la scelta di prevedere la temporaneità della sanzione accessoria nel caso di pena inflitta non superiore a due anni di reclusione (di cui si è detto sopra) ed escluderne l'applicazione automatica nelle ipotesi di sospensione condizionale della pena (articolo 163 del codice penale). Viene così lasciato al giudice il compito di valutare la possibilità di sospendere condizionalmente l'esecuzione della sanzione accessoria, laddove tale opzione sia effettivamente giustificata in chiave special-preventiva.

Quanto al regime delle sanzioni accessorie di cui agli articoli 317-*bis* e 32-*quater* del codice penale nel caso di applicazione concordata della pena, un automatismo opposto a quello attualmente vigente — che comportasse un'applicazione obbligata delle pene accessorie anche in caso di « patteggiamento » contenuto nei due anni di reclusione — produrrebbe, in concreto, un effetto ulteriormente disincentivante rispetto a tale rito speciale, che andrebbe ad affiancarsi alle più rigorose condizioni di ammissibilità del rito previste nel caso di reati contro la pubblica amministrazione, sì come introdotte con la novella del 2015 (che ha inserito il comma 1-*ter* dell'articolo 444 del codice di procedura penale, a mente del quale « nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater* e 322-*bis* del codice penale, l'ammissibilità della richiesta di cui al comma 1 è subordinata alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato »).

Per evitare di produrre effetti sostanzialmente paralizzanti dell'accesso a tale rito e di frustrare le prospettive di rapida definizione del procedimento penale che ne derivano, tanto più in un sistema processuale gravato da una domanda di giustizia esorbitante rispetto alle risorse disponibili e a fronte di reati che normalmente richie-

dono tempi lunghissimi di accertamento e istruttorie dibattimentali molto laboriose e dall'esito incerto, si è scelto di rimettere alla valutazione discrezionale del giudice l'applicazione delle sanzioni accessorie, nel caso di irrogazione di una pena che non superi i due anni di reclusione, soli o congiunti alla pena pecuniaria. In tal senso, la disciplina che deriva dalle modifiche apportate agli articoli 444 e 445 del codice di procedura penale è sostanzialmente equiparabile a quella prevista per la sospensione condizionale della pena, alla cui applicazione le parti possono subordinare il consenso all'applicazione della pena concordata.

### 2.2.3 *Interventi volti a stabilizzare gli effetti delle pene accessorie a pena estinta.*

In relazione ai profili *sub d)* ed *e)*, le novità normative si propongono di garantire effettività, dissuasività e persistenza alle pene accessorie dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e del divieto perpetuo di concludere contratti con la pubblica amministrazione, nel caso di condanna per alcuni gravi reati contro la pubblica amministrazione.

A tal fine, si interviene con un duplice ordine di modifiche:

a) all'articolo 1, comma 1, lettera g), si modifica l'articolo 179 del codice penale, prevedendo che, nel caso di condanna per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis* del codice penale, la riabilitazione non estenda i suoi effetti alle pene accessorie dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e del divieto perpetuo di concludere contratti con la pubblica amministrazione. Si prevede altresì che tali pene accessorie possono, tuttavia, essere dichiarate estinte al decorso di un termine non inferiore a dodici anni dalla riabilitazione, quando il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta. Per raccordare la nuova disposizione con le norme processuali, che disciplinano il procedimento di riabilitazione, all'arti-

colo 2, comma 1, lettera *d*), si modifica l'articolo 683 del codice di procedura penale, attribuendo la competenza per l'accertamento delle condizioni per l'estinzione della pena accessoria a seguito di riabilitazione al tribunale di sorveglianza, che procede nelle stesse forme previste per il procedimento di riabilitazione;

*b*) con l'articolo 4 si modifica l'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, introducendo i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis* del codice penale tra i reati ostativi alla concessione dei benefici previsti dalla citata legge n. 354 del 1975.

Le modifiche normative proposte incidono sulla durata nel tempo degli effetti delle sanzioni accessorie, a fronte di reati particolarmente gravi e della peculiare connotazione – in chiave sia special-preventiva, che general-preventiva – rivestita dalle stesse, in quanto specificamente e direttamente correlate al tipo di condotta illecita tenuto ai danni della pubblica amministrazione. L'intento è di preservare la dissuasività e l'efficacia rieducativa di tali pene, inducendo le persone condannate per alcuni più gravi reati contro la pubblica amministrazione a mantenere una buona condotta per un tempo più lungo, ai fini della estensione degli effetti estintivi della riabilitazione alle pene accessorie, e a collaborare con la giustizia ai fini dell'accesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario.

La proposta – pur aggravando significativamente le condizioni per ottenere l'effetto estintivo delle sanzioni accessorie – evita rigidi meccanismi che ne impediscano in assoluto l'esplicarsi. In tal senso, essa coniuga le istanze preventive e repressive che orientano l'impianto della riforma con i principi costituzionali della finalità rieducativa, adeguatezza e proporzionalità della pena, ripetutamente esplicitati nella giurisprudenza costituzionale.

3. *Articolo 1, comma 1, lettere a), b), l), m), o), p), e articolo 3: modifiche per adeguare la normativa interna agli obblighi convenzionali, in accoglimento delle raccomandazioni del GRECO.*

Come anticipato in premessa, il disegno di legge si propone anche di apportare le modifiche normative necessarie a completare l'adeguamento del diritto interno agli strumenti di lotta alla corruzione apprestati dal Consiglio d'Europa.

Lo scorso 18 giugno 2018 il GRECO – organismo istituito dal Consiglio d'Europa nel 1999 – ha approvato, nella sua ottantesima assemblea plenaria, l'*Addendum* al Secondo rapporto di conformità sull'Italia. Tale documento costituisce l'esito di una procedura di valutazione volta a verificare se il nostro Paese ha messo in pratica le indicazioni che a esso erano state in precedenza rivolte affinché uniformasse la propria legislazione alla Convenzione penale sulla corruzione, adottata dal Consiglio d'Europa del 1999, ratificata dall'Italia ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110.

Nelle sue conclusioni, il GRECO – pur apprezzando l'attuazione soddisfacente di alcune raccomandazioni emesse nei confronti dell'Italia nel rapporto del Terzo ciclo di valutazione –, rileva che, in tema di « incriminazioni », delle nove raccomandazioni formulate, otto rimangono attuate solo in parte e una non è stata attuata.

Rispetto ad alcune delle raccomandazioni inevase, sono già allo studio distinte iniziative legislative volte a rimuovere le persistenti difformità degli strumenti di lotta alla corruzione interni rispetto agli obblighi convenzionali. In particolare, si fa riferimento:

· alla ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione penale sulla corruzione, con la quale si procederà anche a integrare la normativa nazionale per adempiere alla raccomandazione di qualificare come reato la corruzione attiva e passiva degli arbitri nazionali e stranieri (raccomandazioni I e III);

· all'estensione della punibilità alle condotte di corruzione passiva, come definita dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera *a*),

della direttiva (UE) 2017/1371 (ossia limitatamente alle condotte di corruzione che ledano o possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione europea), anche dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio di Stati non appartenenti all'Unione europea o di organizzazioni pubbliche internazionali, con esclusione della limitazione posta attualmente dall'articolo 322-bis, secondo comma, numero 2, del codice penale al fatto commesso « in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria » (modifica attualmente in esame, in vista della presentazione del disegno di legge di delegazione europea 2018; la modifica accoglie solo parzialmente la raccomandazione II dell'*Addendum*).

Le ulteriori questioni in tema di « incriminazioni » rispetto alle quali permangono difformità tra il diritto interno e gli obblighi imposti dalla Convenzione, per le quali il GRECO auspica un immediato intervento del legislatore o incoraggia un ripensamento delle riserve apposte all'atto del deposito dello strumento di ratifica (riserve ribadite nel luglio 2017), riguardano i seguenti punti:

1) le norme del codice penale che prevedono la necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione commessi all'estero;

2) i vuoti di penalizzazione con riguardo alle condotte aventi a oggetto: la corruzione attiva e passiva dei pubblici ufficiali stranieri; la corruzione (attiva e passiva) dei funzionari delle organizzazioni internazionali; la corruzione (attiva e passiva) dei membri delle assemblee parlamentari internazionali e dei giudici e funzionari delle corti internazionali;

3) l'esclusione dall'ambito del penalmente rilevante della condotta di chi offre o promette il vantaggio al millantatore di influenza;

4) il mantenimento, anche a seguito delle modifiche all'articolo 2635 del codice

civile (Corruzione tra privati) introdotte dal decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 38, della condizione di procedibilità della querela, fatta eccezione per le ipotesi in cui dalla condotta corruttiva derivi una distorsione della concorrenza nell'acquisizione di beni o servizi.

Ciò premesso con riferimento al contenuto del recente *Addendum* al Secondo rapporto di conformità sull'Italia, pubblicato dal GRECO, si ritiene necessario accogliere pressoché integralmente i rilievi formulati e completare il percorso di adeguamento della normativa interna a quella convenzionale, in coerenza con l'obiettivo, cui si informa il presente disegno di legge, di una maggiore incisività dell'azione di contrasto del fenomeno corruttivo. L'unico aspetto su cui non si interviene, in conformità alla riserva apposta dall'Italia nel momento della ratifica, a norma dell'articolo 37 della Convenzione, e rinnovata nel luglio 2017, riguarda la sottoposizione a sanzione penale delle condotte di corruzione passiva dei pubblici ufficiali stranieri e quelle di corruzione, sia attiva che passiva, dei membri delle assemblee pubbliche straniere (fatta eccezione per quelle degli Stati membri dell'Unione europea).

Si propongono, pertanto, le seguenti modifiche normative.

*3.1 Articolo 1, comma 1, lettere a) e b):  
modifiche al codice penale in materia di punibilità dei delitti commessi all'estero.*

All'articolo 1, comma 1, lettera a), viene modificato l'articolo 9 del codice penale (Delitto comune del cittadino all'estero), in modo da escludere la necessità della richiesta del Ministro della giustizia o dell'istanza o della querela della parte offesa per la punizione del cittadino che commetta in territorio estero i delitti di cui agli articoli 320, 321 e 346-bis del codice penale. Per gli altri delitti contro la pubblica amministrazione non è necessario un intervento di adeguamento della norma alla fonte convenzionale perché si tratta di reati puniti tutti con pene minime non inferiori nel minimo a tre anni. Per tali delitti,

pertanto, l'articolo 9, primo comma, del codice penale non impone la richiesta del Ministro (o l'istanza o querela della parte offesa).

All'articolo 1, comma 1, lettera *b*), viene modificato l'articolo 10 del codice penale (Delitto comune dello straniero commesso all'estero), mediante l'introduzione di un nuovo comma che esclude la necessità della richiesta del Ministro della giustizia o dell'istanza o della querela della persona offesa nel caso di delitti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322, 322-*bis* del codice penale.

*3.2 Articolo 1, comma 1, lettera l): ampliamento dell'ambito di applicazione dei delitti previsti dall'articolo 322-bis del codice penale, in materia di corruzione internazionale dei pubblici agenti.*

All'articolo 1, comma 1, lettera *l*), si introducono alcune modifiche alla rubrica e al contenuto dispositivo dell'articolo 322-*bis* del codice penale (Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri), al fine di estendere la punibilità, in accoglimento delle raccomandazioni del GRECO: a tutti i fatti di corruzione attiva dei pubblici ufficiali stranieri, per i quali non sono possibili riserve ai sensi dell'articolo 37 della Convenzione penale; a tutti i fatti di corruzione (attiva e passiva) dei funzionari delle organizzazioni internazionali e di corruzione (attiva e passiva) dei membri delle assemblee parlamentari internazionali e dei giudici e funzionari delle corti internazionali (per cui l'Italia non ha espresso riserve).

Con riferimento alla corruzione dei funzionari degli Stati non appartenenti all'Unione europea, va premesso che la stessa è attualmente disciplinata dall'articolo 322-*bis*, secondo comma, numero 2, del codice penale. La norma, a fronte di un'estensione dei soggetti corrotti anche alle « persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli

incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali », attraverso il richiamo delle disposizioni di cui agli articoli 319-*quater*, secondo comma, 321 e 322, primo e secondo comma, sanziona solamente le dazioni del privato in risposta a induzioni indebite del pubblico funzionario, le forme di corruzione attiva e quelle di istigazione alla corruzione passiva (ossia le condotte illecite del privato *extraneus* alla pubblica amministrazione, non le condotte del funzionario pubblico), a condizione che « il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria ».

Si rende pertanto necessario intervenire su più fronti, dando attuazione agli articoli 5, 6 9, 10 e 11 della Convenzione mediante:

· l'estensione della portata incriminatrice dell'articolo 322-*bis*, primo comma, del codice penale (e, quindi, della punibilità per i delitti contemplati nello stesso articolo 322-*bis*, primo comma, tra i quali i fatti di corruzione passiva e di istigazione alla corruzione attiva) anche ai funzionari « extra-UE », mediante l'aggiunta di una lettera 5-*ter* che annovera tra i soggetti attivi le « persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di organizzazioni pubbliche internazionali » (articolo 1, comma 1, lettera *l*), numero 2), del disegno di legge);

· l'estensione della portata incriminatrice dell'articolo 322-*bis*, primo comma, del codice penale (e, quindi, della punibilità per i delitti contemplati nello stesso articolo 322-*bis*, primo comma, tra i quali i fatti di corruzione passiva e di istigazione alla corruzione attiva) anche ai membri delle assemblee parlamentari internazionali e dei giudici e funzionari delle corti internazionali, mediante l'aggiunta di una lettera 5-*quater* che annovera tra i soggetti attivi i « membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e dei giudici e funzionari delle corti internazionali »

(articolo 1, comma 1, lettera l), numero 2), del disegno di legge);

· l'estensione della portata incriminatrice dell'articolo 322-bis, secondo comma, del codice penale (e, quindi, della punibilità per i fatti di induzione indebita a dare e promettere utilità, corruzione attiva e istigazione alla corruzione passiva) con riguardo a tutte le persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio nell'ambito « extra-UE » (Stati esteri non membri dell'Unione europea o organizzazioni internazionali), ai membri delle assemblee parlamentari internazionali e dei giudici e funzionari delle corti internazionali, con contestuale eliminazione della condizione che « il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria » (art. 1, comma 1, lettera l), numero 3), del disegno di legge).

In conseguenza delle modifiche apportate al contenuto della norma, all'articolo 1, comma 1, lettera l), numero 1), del disegno di legge, infine, si propone la modifica della rubrica del citato articolo 322-bis del codice penale.

3.3 *Articolo 1, comma 1, lettere o) e p): riformulazione del delitto di traffico di influenze illecite (articolo 346-bis del codice penale), con contestuale abolizione del delitto di millantato credito (articolo 346 del codice penale).*

All'articolo 1, comma 1, lettera p), per rimediare all'esclusione dall'ambito del penalmente rilevante della condotta di chi offre o promette il vantaggio al « millantatore » di influenza e, più in generale, per conformare fedelmente la normativa interna a quella sovranazionale, viene apportata una radicale modifica – in senso ampliativo – della fattispecie incriminatrice del traffico illecito d'influenze (art. 346-bis c.p.), con riassorbimento nello stesso delle condotte di millantato credito e contestuale

abrogazione dell'art. 346 c.p. (art. 1, comma 1, lett. o).

Va precisato, al riguardo, che la doppia punibilità, sia di chi dà, sia di chi riceve il vantaggio indebito per il traffico illecito d'influenze, è imposta dalla necessità di adeguamento agli obblighi assunti sul piano internazionale, sia per effetto della citata Convenzione penale del Consiglio d'Europa del 1999 – che, all'art. 12, impone di incriminare « *il fatto di promettere, offrire o procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, a titolo di remunerazione a chiunque afferma o conferma di essere in grado di esercitare un'influenza sulla decisione di una persona di cui agli articolo 2, 4-6 e 9-11 (titolari di pubbliche funzioni), così come il fatto di sollecitare, ricevere o accettarne l'offerta o la promessa a titolo di remunerazione per siffatta influenza, indipendentemente dal fatto che l'influenza sia o meno effettivamente esercitata oppure che la supposta influenza sortisca l'esito ricercato* », sia per effetto della Convenzione di Mérida (Convenzione delle Nazioni unite contro la corruzione del 2003, ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116), che all'art. 18 lett. a) impone agli Stati di incriminare « *il fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale o ad ogni altra persona, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio affinché detto ufficiale o detta persona abusi della sua influenza reale o supposta, al fine di ottenere da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte un indebito vantaggio per l'istigatore iniziale di tale atto per ogni altra persona* » e alla lettera b) impone l'incriminazione « *per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, che abbia sollecitato o accettato, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona al fine di abusare della sua influenza reale o supposta per ottenere un indebito vantaggio da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato Parte* ».

Le Convenzioni richiamate non distinguono la posizione degli aderenti al patto (il compratore e il venditore dell'influenza), entrambi ugualmente puniti per le rispettive condotte. Né distinguono – e in tal

senso insiste esplicitamente la raccomandazione da ultimo espressa dal GRECO – a seconda delle dinamiche intersoggettive sottese alla conclusione dell'accordo: nelle normative sovranazionali, l'eventuale « inganno » di una parte a danno dell'altra e il conseguente errore sul buon esito dell'operazione non incidono in alcun modo sulla configurabilità della fattispecie e sulla responsabilità dei soggetti coinvolti. Come autorevolmente osservato in dottrina, nei testi internazionali « non si esclude affatto la possibilità che vi siano in concreto inganno e errore [...] anche colui che sia vittima della propria credulità, più o meno accortamente indotta dall'interlocutore, è chiamato a rispondere, a causa della finalità che lo ha mosso o che ha comunque condiviso ».

La diversa scelta operata dal legislatore italiano con la legge 6 novembre 2012, n. 190, mediante l'introduzione del nuovo reato di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.) e il contestuale mantenimento in vita della figura del millantato credito (art. 346 c.p.), ha posto una serie di problemi interpretativi e di coordinamento non facilmente risolvibili, sui quali la stessa giurisprudenza di legittimità ha fornito risposte disomogenee e che, comunque, rendono scivolosi e opinabili i confini tra le due fattispecie e difficile la prova del delitto in giudizio.

Con la presente proposta di modifica legislativa, pertanto, si riformula l'articolo 346-bis c.p. in modo da soddisfare appieno gli obblighi internazionali sottoscritti, che impongono la punibilità di entrambi i soggetti senza distinguere tra mediazione veritiera e mendace. La *ratio* di tali obblighi e del presente intervento normativo sta nel prevenire il pericolo che la corresponsione di indebite utilità a un « faccendiere » che assuma di poter influire su pubblici funzionari (o a persona che si presenti come tale, a prescindere dall'attualità della relazione di influenza vantata) si traduca realmente in un contatto con i pubblici ufficiali e nella possibilità di una reale corruzione di questi ultimi, per la prospettiva di un immediato guadagno, specie in con-

testi a corruzione diffusa come quelli presenti nel nostro Paese.

Come osservato in dottrina, il messaggio che il codice penale deve convogliare ai consociati è, semplicemente, che « non si deve ricevere, né dare o promettere ad alcuno denaro o altra utilità, allo scopo di influire indebitamente sull'attività dei pubblici funzionari. In caso di trasgressione a questo divieto, tutti coloro che partecipano al *pactum* [devono] essere sottoposti a un omogeneo trattamento sanzionatorio ai sensi della nuova ipotesi delittuosa di traffico di influenze illecite, la quale [deve] dunque sostituire la norma previgente in materia di millantato credito: senza distinguere tra l'ipotesi in cui chi riceve la promessa o la dazione già disponga, al momento del fatto, delle relazioni "giuste" ovvero semplicemente le millanti ("ci penso io, stai tranquillo, conosco tutti al ministero"), perché in ogni caso il fatto crea un significativo pericolo che qualche pubblico ufficiale sia avvicinato ed effettivamente corrotto grazie alle disponibilità acquisite dal mediatore (o "faccendiere" che dir si voglia) ».

La riformulazione proposta all'art. 1, comma 1, lettera p) del disegno di legge:

introduce nella clausola di riserva prevista al primo comma dell'art. 346-bis c.p. (« fuori dei casi di concorso... ») il riferimento all'art. 318 c.p., (corruzione per l'esercizio della funzione), sì da rendere chiaro che se la mediazione va a buon fine – se, cioè, il trafficante di influenze illecite si opera effettivamente presso il pubblico funzionario o presso l'incaricato di pubblico servizio e questi accettano la promessa o la dazione di denaro – si realizza un concorso « trilaterale » nel più grave reato di cui all'articolo 318 c.p., che assorbe tutto il disvalore del fatto ed esclude la punibilità autonoma ai sensi dell'art. 346-bis c.p.;

elimina l'assoggettamento della punibilità del fatto al requisito del « compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio »; vengono così rese punibili, in conformità agli obblighi internazionali, anche le mediazioni attivate allo scopo di asservire il pubblico agente ovvero di remunerarlo per il compimento di un atto



conforme ai doveri di ufficio (salvo il diverso trattamento sanzionatorio, più grave, previsto con la modifica del quarto comma dell'art. 346-bis c.p., nel caso in cui la mediazione illecita si ponga in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio)

prescinde dalla esistenza di un reale rapporto di influenza tra il mediatore e il pubblico agente e dall'eventuale « inganno » di una parte a danno dell'altra, rendendo punibile l'acquirente di influenza anche in quest'ultimo caso; il disvalore del fatto, del resto, sta nell'acquisto stesso di una mediazione « illecita », condotta di per sé meritevole di sanzione, in quanto potenzialmente suscettibile di produrre influenze distorsive della funzione pubblica;

prevede quale contropartita degli accordi illeciti non soltanto la prestazione patrimoniale (« denaro o altro vantaggio patrimoniale », nella vigente formulazione della norma), ma « denaro o altra utilità »; si espande, in tal modo, la portata incriminatrice al mercimonio della mediazione illecita in cui il prezzo non abbia contenuto patrimoniale (ossia a condotte che, nella prassi, sono altrettanto se non più frequenti del pagamento di prestazioni patrimoniali);

inasprisce la pena, adeguandola al disvalore del fatto, anche in rapporto alla nuova pena proposta per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.). Il quadro sanzionatorio precedente, del resto, era vistosamente incongruo rispetto alla fattispecie di millantato credito di cui all'art. 346 c.p. (punita molto più severamente, seppure meno grave).

Viene proposta una sanzione (reclusione da anni uno ad anni quattro e mesi sei) che è, al contempo: superiore nel massimo a quella attuale (da uno a tre anni di reclusione); vicina alla pena detentiva prevista dal vigente art. 346 c.p. per la più lieve ipotesi di millantato credito (nel caso di dazione o promessa ottenuta come prezzo della propria mediazione verso il pubblico ufficiale o impiegato); inferiore a quella

prevista, con il presente disegno di legge, per l'ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p. (da tre a otto anni di reclusione).

La riformulazione della norma incriminatrice di cui all'art. 346-bis c.p., prescindendo la punibilità dall'esistenza o non di reali relazioni di influenza (che possono essere anche soltanto asserite), comporta l'assorbimento in essa delle condotte di millantato credito attualmente punite dall'art. 346 c.p., che viene contestualmente abrogato (art. 1, comma 1, lett. n).

Sul fronte del diritto intertemporale, è utile muovere alcune considerazioni.

Pur a fronte della sopravvenuta punibilità del privato che dà o promette utilità per acquistare l'influenza illecita (anche nel caso, prima non previsto dall'art. 346-bis c.p., ma rientrante nella previsione dell'art. 346 c.p., di relazione d'influenza inesistente), per il « venditore d'influenza illecita » la questione della continuità normativa tra il delitto di millantato credito attualmente punito dall'art. 346 c.p. e quello di traffico d'influenze illecite di cui all'art. 346-bis c.p., come riformulato dal presente disegno di legge, può essere risolta in senso positivo, sulla base degli stessi argomenti utilizzati dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con riferimento al rapporto tra la concussione mediante induzione di cui al previgente art. 317 c.p. e l'induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319 quater c.p., introdotto con la legge 6 novembre 2012, n. 190. Sul punto, si richiama la nota sentenza della Cassazione, Sezioni unite, 24 ottobre 2013 n. 12228, Maldera. Facendo leva sulla natura di reato « plurisoggettivo improprio o naturalisticamente plurisoggettivo » che, nonostante la non punibilità del privato, già caratterizzava la « vecchia » descrizione tipica della concussione per induzione, la Suprema Corte ha chiarito che « sussiste continuità normativa fra la concussione per induzione di cui al previgente art. 317 c.p. ed il nuovo reato di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319 quater c.p., introdotto dalla l. n. 190 del 2012, considerato che la pur prevista punibilità, in quest'ultimo, del soggetto indotto non ha

*mutato la struttura dell'abuso induttivo, fermo restando, per i fatti pregressi, l'applicazione del più favorevole trattamento sanzionatorio di cui alla nuova norma».*

Con riferimento, invece, all'acquirente di una relazione d'influenza solo vantata, ma in realtà inesistente, si tratta di condotta non punibile alla stregua del dato normativo oggi vigente (art. 346 c.p.), per la quale le modifiche proposte creano un'area di nuova incriminazione, ovviamente inapplicabile ai fatti pregressi.

*3.4 Articolo 3: introduzione della procedibilità d'ufficio per i delitto di corruzione tra privati (articolo 2635 del codice civile) e istigazione alla corruzione tra privati (articolo 2635-bis del codice civile).*

All'articolo 3 del disegno di legge – sempre in accoglimento delle raccomandazioni del GRECO – si dispone l'abrogazione del quinto comma dell'art. 2635 c.c. (secondo cui « Si procede a querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi ») con conseguente espansione della procedibilità d'ufficio a tutti i casi di corruzione tra privati. Esigenze di simmetria e razionalità del sistema impongono analogo intervento sul reato di istigazione alla corruzione tra privati, previsto dall'art. 2635-bis c.c., con abrogazione del terzo comma (secondo cui « Si procede a querela della persona offesa »).

*4. Articolo 1, comma 1, lettere e) e m): modifiche per adeguare la normativa interna agli obblighi convenzionali, in accoglimento delle raccomandazioni del Working Group on Bribery dell'OCSE.*

Il *Working Group on Bribery*, gruppo di lavoro istituito nell'ambito dell'OCSE nel 1994, controlla l'attuazione della Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata il 17 dicembre 1997, entrata in vigore il 15 febbraio 1999 e ratificata dall'Italia con legge

n. 300 del 2000, nonché della Raccomandazione per ulteriori strategie di lotta contro la corruzione degli impiegati pubblici nelle transazioni economiche internazionali. Tra le principali raccomandazioni dell'OCSE – all'esito della valutazione di Fase 3 (2011) e della procedura di *follow-up* del maggio 2014, in vista della valutazione di Fase 4 (2020) – viene in rilievo, per la pertinenza rispetto all'oggetto del presente intervento normativo, quella con cui si suggerisce di valutare l'introduzione di sanzioni pecuniarie nei confronti delle persone fisiche per i reati di corruzione (« 3. *Regarding sanctions, the Working Group recommends that Italy: (a) Consider making available to judges both the imposition of imprisonment and fines in cases of offences of foreign bribery perpetrated by natural persons as a useful additional deterrent* »).

Ragioni di coerenza e razionalità del sistema sanzionatorio del codice penale (che non prevede il cumulo di sanzioni detentive e pecuniarie per i delitti contro la pubblica amministrazione, a differenza di quanto prevede, ad esempio, per i reati che offendono il patrimonio) sconsigliano una generalizzata modifica delle pene principali nel senso suggerito. Il complessivo apparato sanzionatorio, del resto, dopo il sensibile e progressivo inasprimento sanzionatorio cui si è fatto cenno sopra, in particolare con le modifiche normative apportate con la legge n. 190 del 2012 e la legge n. 69 del 2015 e con quelle che ulteriormente si propongono con il presente disegno di legge, è già adeguatamente afflittivo e dissuasivo.

Appare tuttavia opportuno intervenire, in sostanziale accoglimento della raccomandazione, sull'art. 322-quater c.p., introdotto con la legge n. 69 del 2015. Detto articolo prevede, nel caso di condanna per i reati previsti dagli artt. 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320 e 322-bis c.p., la riparazione pecuniaria attraverso il pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio.

In coerenza con l'impianto e con gli scopi del presente disegno di legge, con l'art. 1, comma 1, lett. m) si propone l'ampliamento

dell'ambito di applicazione di tale misura, in modo che non sia più limitato al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio, ma si applichi anche a carico del privato corruttore (di qui l'aggiunta del reato di cui all'art. 321 c.p. a quelli per i quali è prevista, in caso di condanna, la riparazione pecuniaria) e la rimodulazione dei criteri di determinazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, della riparazione pecuniaria, da determinarsi non più in misura « pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio », ma in misura « pari all'ammontare di quanto indebitamente dato o promesso al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio e comunque non inferiore a euro 10.000 ».

La modifica dell'art. 322-quater c.p. impone, per esigenze di coordinamento, analogo correzione nella formulazione dell'art. 165, quarto comma, c.p., che ne richiama il testo: nei casi di condanna per i reati previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319 ter, 319 quater, 320, 321 e 322 bis, quindi, la sospensione condizionale della pena viene subordinata non più « al pagamento di una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio [...] », ma « al pagamento di una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente dato o promesso al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio e comunque non inferiore a euro 10.000 [...] » (art. 1, comma 1, lett. e).

5. *Articolo 1, comma 1, lettera n): introduzione di una speciale causa di non punibilità in caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione.*

All'articolo 1, comma 1, lettera n), viene inserito nel codice penale l'art. 323-ter, con il quale si introduce una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione, per i reati previsti dagli articoli 318, 319, 319-quater, 320, 321, 322-bis, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, 346-bis, 353, 353-bis e 354 c.p.

Si tratta di novità di rilievo, che – in sintonia con l'impianto di fondo del presente disegno di legge e, pur in diverso ambito, in linea con la *ratio* che ispira la legge sul *whistleblowing* – si affianca sinergicamente alle altre misure adottate (anche mediante il ricorso a tecniche investigative speciali) per una più efficace attività di *accertamento e repressione* dei fenomeni corruttivi e « para-corruttivi » (come la turbata libertà degli incanti e la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione o l'astensione dagli incanti verso pagamento o promessa di denaro o altra utilità). Non solo: la connessione razionale fra le modifiche volte all'inasprimento sanzionatorio e alla « stabilizzazione » delle pene accessorie e all'introduzione della causa di non punibilità crea altresì le condizioni per una più efficace *prevenzione*, costituendo una contropinta dissuasiva dall'entrare in accordi illeciti.

Duplici, infatti, è lo scopo perseguito: sul piano special-preventivo, rompere il muro di omertà e la catena di solidarietà che protegge fattispecie tipicamente bilaterali, quali sono quelle corruttive o d'induzione indebita a dare o promettere utilità o il traffico d'influenze, o fattispecie comunque alimentate da fenomeni collusivi (come la turbata libertà degli incanti o l'astensione illecita dagli incanti) e consentire l'acquisizione di elementi probatori normalmente molto difficili da assicurare al processo, utili per accertare e reprimere i fatti delittuosi; sul piano general-preventivo, disincentivare le condotte illecite, introducendo un « *fattore di insicurezza* » con effetti dissuasivi. Come osservato in dottrina, « *a seguito della previsione di una causa di non punibilità per chi denunci il fatto, nessuna delle parti dello scambio corruttivo potrà più fare affidamento certo su un comune interesse a tacere* »; l'ingresso nello scambio illecito diventa insicuro e rischioso.

L'istituto non è eccentrico nel nostro ordinamento giuridico, che già conosce forme di premialità avanzate, fino alla non punibilità, in altri ambiti sanzionatori. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo,

alla causa di non punibilità per estinzione del debito tributario, introdotta all'art. 13 del d. lgs. n. 74 del 2000 con la riforma apportata con d. lgs. 24 settembre 2015 n. 158 (causa di non punibilità fondata su un ravvedimento attivo del colpevole, che estingua integralmente il debito tributario prima dell'apertura del dibattimento; condotta che, in precedenza, costituiva solo una circostanza di attenuazione speciale della pena) o, nell'ambito della tutela della concorrenza, ai « programmi di clemenza », espressamente caldeggiati nella normativa eurounitaria (la Dir. 26/11/2014, n. 2014/104/UE li definisce, al considerando 26, « strumenti importanti per l'applicazione a livello pubblicistico del diritto della concorrenza dell'Unione, poiché contribuiscono a individuare e perseguire efficacemente e sanzionare le violazioni più gravi di tali norme ») e recepiti nella normativa nazionale a tutela della concorrenza e del mercato (cfr. art. 15, comma 2-bis, legge 10 ottobre 1990, n. 287: « L'Autorità, in conformità all'ordinamento comunitario, definisce con proprio provvedimento generale i casi in cui, in virtù della qualificata collaborazione prestata dalle imprese nell'accertamento di infrazioni alle regole di concorrenza, la sanzione amministrativa pecuniaria può essere non applicata ovvero ridotta nelle fattispecie previste dal diritto comunitario »).

La modifica proposta in questa sede si aggiunge a una collaborazione premiale che già si era iniziato a incentivare con la legge 27 maggio 2015 n. 69 del 2015, attraverso l'introduzione all'art. 323-bis di un secondo comma che, per i soli casi di corruzione o induzione indebita, prevede l'attenuante a effetto speciale (diminuzione della pena da un terzo a due terzi) nel caso di riparazione *post delictum* per il colpevole che, successivamente alla commissione del reato, « si sia efficacemente adoperato » per conseguire, *in via alternativa*, uno dei risultati previsti dalla norma: evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori; collaborare con gli inquirenti per l'individuazione di ulteriori soggetti responsabili; favorire la raccolta e la conservazione delle prove dei reati o il sequestro (finalizzato alla confisca) delle

somme o delle altre utilità trasferite all'*intraneus*.

La causa speciale di non punibilità proposta con il presente disegno di legge si colloca su un fronte ulteriormente avanzato di allontanamento dal piano dell'offesa, ponendo condizioni ancor più rigorose per la sua applicazione. L'autore del reato deve, infatti, attivarsi entro limiti temporali strettissimi dalla commissione di taluno dei fatti previsti dalla norma, « prima dell'iscrizione a suo carico della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale e, comunque, entro sei mesi dalla commissione del fatto »; deve, inoltre, denunciare il fatto-reato « volontariamente » e fornire « indicazioni utili per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili ».

Al comma secondo dell'art. 323-ter c.p. è previsto che la non punibilità del pubblico ufficiale, dell'incaricato di pubblico servizio o del mediatore illecito è ulteriormente « subordinata alla messa a disposizione della utilità percepita o, in caso di impossibilità, di una somma di denaro di valore equivalente ovvero alla indicazione di elementi utili a individuarne il beneficiario effettivo, entro il medesimo termine di cui al primo comma. »

Si richiede, quindi, un comportamento volontario, tempestivo, concretamente antagonista rispetto alla condotta delittuosa, sintomatico di un autentico ravvedimento e realmente efficace al fine di individuare i correi, assicurare la prova del fatto e neutralizzare il profitto illecito. Quale presidio avverso eventuali strumentalizzazioni a fini illeciti della speciale causa di non punibilità (ossia per evitare che essa possa essere utilizzata per provocare impunemente la corruzione, al solo fine, ad esempio, di denunciare un rivale) si è inserito, nell'ultimo comma dell'art. 323-ter c.p., la previsione che tale causa di non punibilità non si applica quando vi è prova che la denuncia sia stata premeditata rispetto alla commissione del reato denunciato.

La causa di non punibilità, come già osservato dalla dottrina, a fronte di un'analoga proposta formulata nei primi anni novanta dello scorso secolo, all'indomani

del deflagrare del fenomeno noto come « Tangentopoli », è incentrata sulla « regressione » dell'offesa, a condizioni (soglie temporali, fattività della collaborazione) volte ad assicurare una reintegrazione utile e tempestiva dell'interesse offeso dal reato e che possa « *riconnettersi alla minaccia iniziale, e apparire quindi come osservanza, sia pur tardiva, di quello stesso precetto che è stato violato* ».

A queste condizioni, come anche più recentemente evidenziato in dottrina, può ritenersi « *salvaguardata l'esigenza di prevenzione generale* »; al tempo stesso, « *l'applicazione della disposizione premiale può ribadire l'efficacia del precetto e convalidarne "esemplarmente" il significato* ».

6. *Articolo 1, comma 1, lettera q): introduzione della procedibilità d'ufficio per alcune ipotesi di appropriazione indebita aggravata.*

Il disegno di legge, all'articolo 1, comma 1, lettera q), modifica l'art. 649-bis c.p., introduce la procedibilità d'ufficio per il delitto di appropriazione indebita (art. 346 c.p.) in taluni casi di maggior gravità.

La modifica si rende opportuna per un duplice ordine di ragioni.

Sotto un primo profilo, con riferimento all'oggetto del presente disegno di legge, sebbene non si tratti di un delitto contro la pubblica amministrazione, il reato di appropriazione indebita è strumento che consente comunemente (come il reato di falso in bilancio o i reati tributari) di formare provviste illecite utilizzabili per il pagamento del prezzo della corruzione. Sembra pertanto opportuno, nella prospettiva di un contrasto efficace non solo dei fenomeni corruttivi, ma anche delle attività prodromiche alla corruzione, mantenere la procedibilità d'ufficio per le ipotesi di maggior gravità di appropriazione indebita.

In secondo luogo, la modifica proposta consente di prevenire criticità interpretative delle norme introdotte in materia con il decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36, Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in rapporto ai criteri di delega di cui all'articolo 1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n. 103.

Disponendo l'abrogazione del terzo comma dell'art. 646 c.p. (con il quale, prima della riforma, era previsto che « si procede d'ufficio se ricorre la circostanza indicata nel capoverso precedente o talune delle circostanze indicate nel numero 11 dell'articolo 61 »), l'art. 10 del citato decreto legislativo ha reso il reato di appropriazione indebita procedibile a querela della persona offesa anche in quei casi – fatto commesso su cose possedute a titolo di deposito necessario (previsto dal secondo comma dell'art. 646 c.p.) o fatto aggravato da taluna delle circostanze indicate dal n. 11 dell'art. 61 c.p. (fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni di ufficio, di prestazione d'opera, di coabitazione, o di ospitalità) – per i quali, prima della novella, era prevista la procedibilità d'ufficio.

Nella relazione illustrativa del d.lgs. 36 del 2018 si spiega che « L'articolo 10 estende il regime della procedibilità a querela, conformemente ai criteri di delega, anche alle ipotesi aggravate del reato di appropriazione indebita, relative al fatto commesso su cose possedute a titolo di deposito necessario nonché all'aver commesso il fatto con abuso di autorità o di relazioni domestiche, ovvero con abuso di relazioni di ufficio, di prestazione d'opera, di coabitazione o di ospitalità, assumendo chiaramente rilievo in tali ipotesi interessi e relazioni di carattere strettamente personale per le quali la perseguibilità della relativa offesa non può che essere rimessa a una iniziativa del soggetto privato ».

Senonché, la legge delega, all'art. 1, comma 16, lettera a), consentiva la modifica del regime di procedibilità nel caso di reati contro il patrimonio previsti dal codice penale « salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'articolo 339 del codice penale; 3) nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità ».

Di alcune di tali condizioni il decreto legislativo n. 36 del 2018 ha tenuto conto,

nelle modifiche apportate al regime di procedibilità per il reato di appropriazione indebita. La norma di cui all'art. 649-bis c.p., introdotta con detto decreto legislativo per disciplinare i « casi di procedibilità d'ufficio », infatti, prevede che « Per i fatti perseguibili a querela preveduti dagli articoli 640, terzo comma, 640-ter, quarto comma, e per i fatti di cui all'articolo 646, secondo comma, o aggravati dalle circostanze di cui all'articolo 61, primo comma, numero 11, si procede d'ufficio qualora ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ».

Per i fatti di cui all'articolo 646, secondo comma, o aggravati dalle circostanze di cui all'articolo 61, primo comma, numero 11 c.p. — per i quali, prima della riforma, era prevista la procedibilità d'ufficio — è stata quindi prevista la procedibilità d'ufficio quando ricorra un'aggravante a effetto speciale. Poiché, tuttavia, il criterio di delega imponeva di mantenere la procedibilità d'ufficio anche nel caso in cui la persona offesa sia incapace per età o per infermità o nel caso di danno arrecato alla persona offesa di rilevante gravità, sembra necessario fare espressa menzione anche di tali ulteriori ipotesi, quali condizioni idonee a fare scattare la procedibilità d'ufficio per i fatti (previsti dall'articolo 646, secondo comma, o aggravati dalle circostanze di cui all'articolo 61, primo comma, numero 11 c.p.) che in passato erano procedibili d'ufficio.

Per tali specifiche ipotesi e a dette condizioni, quindi, l'art. 1, lettera q) del presente disegno di legge ripristina la procedibilità d'ufficio. L'intervento è effettuato mediante l'ampliamento dei casi di procedibilità d'ufficio previsti dall'art. 649-bis c.p. con l'inclusione di quelli in cui la persona offesa sia incapace per età o per infermità o il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità. L'effetto estensivo della procedibilità d'ufficio, in tal modo, si riverbera *anche* sui reati preveduti dagli articoli 640, terzo comma, 640-ter, quarto comma, c.p. menzionati dallo stesso art. 649-bis c.p., per i quali si prospetta la medesima opportunità di intervento.

7. *Articolo 2, comma 1, lettera c): decisione sulla confisca ex articolo 322-ter del codice penale nel caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione.*

All'articolo 2, comma 1, lettera c), si modifica l'art. 578-bis c.p.p. per estendere i poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, ai fini della decisione sulla confisca ordinata ai sensi dell'art. 322-ter c.p., nel caso di condanna o di applicazione della pena per uno dei delitti previsti dagli artt. da 314 a 321 c.p., anche se commessi dai soggetti indicati nell'art. 322-bis c.p.

La modifica della norma processuale consente di mantenere l'efficacia della confisca disposta con la sentenza di condanna dal giudice di primo grado nei casi in cui il successivo grado di giudizio si chiuda con una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato per prescrizione o per amnistia.

Si tratta di un'innovazione significativa, che raccoglie i risultati dell'evoluzione giurisprudenziale, anche di fonte sovranazionale, e gli spunti provenienti dall'ampio dibattito dottrinale in materia di « confisca senza condanna », assicurando effettività e deterrenza alle misure di contrasto del fenomeno corruttivo anche sul fronte patrimoniale. L'intervento, infatti, potenzia uno strumento ablatorio di natura reale che — impedendo l'accumulazione e il reinvestimento di capitali illeciti — si è rivelato arma particolarmente efficace (e temuta) nella prevenzione e repressione del malaffare.

È opportuno premettere alcuni cenni sulla trama giurisprudenziale e normativa da cui origina la necessità della riforma.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla sentenza Sud Fondi c. Italia del 2009 (in materia di confisca urbanistica), ha sempre affermato la necessità di accertare la colpevolezza di colui che subisce la confisca dei beni oggetto di lottizzazione abusiva. Tale misura ablatoria, ora prevista dall'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, è una sanzione amministrativa, assistita — nella giurisprudenza della Corte europea

dei diritti dell'uomo – dalle garanzie che l'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo riserva alla « pena ».

Si è discusso, tuttavia, se tra i presidi assicurati dal principio di legalità sancito dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) dovesse anche includersi la necessità che la sanzione fosse applicata dal giudice penale unitamente alla sentenza di condanna per il reato sottostante.

Una simile posizione, in effetti, era stata attribuita dalla grande maggioranza dei commentatori alla sentenza della Corte di Strasburgo *Varvara c. Italia* del 29 ottobre 2013, con la quale la Seconda sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo aveva ritenuto che l'applicazione della confisca urbanistica nelle ipotesi di proscioglimento per estinzione del reato costituisce una violazione del principio di legalità sancito dall'art. 7 CEDU. Con tale pronuncia, la Corte europea dei diritti dell'uomo sembrava aver posto al bando la confisca urbanistica « senza condanna ».

La Corte costituzionale, per converso, con la nota sentenza n. 49 del 2015 aveva escluso che il precedente *Varvara* potesse comportare simili effetti nel nostro ordinamento. Nell'ambito di un sistema volto a offrire tutela sostanziale ai diritti, al di là delle formule astratte e delle qualificazioni formali offerte dagli ordinamenti nazionali, era sembrato incongruo al Giudice delle leggi che la Corte di Strasburgo facesse derivare la violazione della legalità dalla natura del dispositivo pronunciato dal giudice italiano, anziché dalla sussistenza, o no, di un pieno giudizio di responsabilità, all'esito del contraddittorio con le parti, che dimostrasse al di là di ogni ragionevole dubbio la colpevolezza della persona soggetta a confisca. E ciò, in particolare, in un ambito nel quale la valorizzazione di argomenti formalistici, attenti al *nomen iuris* più che alla sostanza della tutela, avrebbe compromesso le esigenze di tutela effettiva della pianificazione urbanistica e del territorio, posto che il reato di lottizzazione abusiva incontra limiti prescrizionali tali

da rendere estremamente difficile la conclusione nel merito del processo penale.

La recentissima sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, *G.I.E.M. e altri c. Italia*, del 28 giugno 2018, pur riaffermando il postulato chiave circa la natura sostanziale di « pena » della misura ablatoria e della conseguente necessità di accertare la colpevolezza di colui che la subisce, condivide i rilievi sopra esposti e, con essi, il pronunciamento del nostro giudice costituzionale, escludendo recisamente che violi l'art. 7 CEDU lo Stato che, accertata la colpevolezza all'esito del giudizio, dichiara estinto il reato per prescrizione, ma ugualmente disponga la confisca urbanistica, proprio in forza del predetto accertamento.

Tale potere di accertamento incidentale della responsabilità dell'imputato, ai fini della decisione sulla confisca, è stato tuttavia attribuito al giudice dell'impugnazione e disciplinato dal legislatore solo con riferimento alla confisca c.d. allargata o di sproporzione di cui all'art. 240-bis c.p. (in cui è stata trasfusa la disposizione dell'art. 12-sexies decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356). La disciplina processuale per tali particolari ipotesi di confisca, infatti, è stata dettata dapprima dall'art. 12-sexies, comma 4-septies del d.l. n. 306 del 1992 (comma introdotto dall'art. 31 della legge 17 ottobre 2017, n. 161) e, dopo la novella apportata con d. lgs. 1° marzo 2018, n. 21, dalla disposizione di cui all'art. 578-bis c.p.p.

Il risultato dell'evoluzione giurisprudenziale e normativa è che, mentre per la confisca « in casi particolari » prevista dal primo comma dell'articolo 240-bis c.p. e da altre disposizioni di legge (segnatamente, dall'art. 85-bis testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 e dall'art. 301, comma 5 bis, del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio

1973, n. 43), il legislatore ha previsto la possibilità di confisca anche in mancanza di formale condanna, grazie all'introduzione della norma di cui all'art. 578-bis c.p.p. (« Quando è stata ordinata la confisca in casi particolari prevista dal primo comma dell'articolo 240-bis del codice penale e da altre disposizioni di legge, il giudice di appello o la Corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per prescrizione o per amnistia, decidono sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato »), analoga norma processuale non è stata introdotta per gli altri casi di confisca, diversi dai « casi particolari » di cui all'art. 240-bis c.p. (diversi, cioè dalla confisca c.d. « allargata » o di sproporzione, ivi prevista).

Dall'applicazione dell'art. 578-bis c.p.p. restano quindi esclusi, allo stato, i casi di confisca di cui all'art. 322-ter c.p., conseguenti alla condanna in primo grado per i reati contro la pubblica amministrazione ivi previsti. L'integrazione della norma di cui all'art. 578-bis c.p.p. con la previsione anche di tali casi di confisca colma la lacuna e consente di mantenere la misura ablatoria anche se il reato, nel passaggio tra il primo e il secondo grado, si è prescritto.

8. *Articolo 5: estensione delle operazioni sotto copertura previste dall'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione*

L'articolo 5 del disegno di legge reca modifiche all'art. 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, al fine di estendere la disciplina organica delle operazioni di polizia sotto copertura al contrasto di alcuni reati contro la pubblica amministrazione, sul modello delle regole, già esistenti, in materia di contrasto alla mafia e al traffico di stupefacenti e di una serie di altri delitti, compresi nell'elenco di cui all'art. 9 cit. (falso nummario, falso in marchio, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, usura, riciclaggio e reimpiego, tratta, armi, traffico di esseri umani, attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti,

sfruttamento/favoreggiamento della prostituzione).

La modifica normativa dà attuazione a quanto espressamente previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 (convenzione di Mérida), firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116. L'art. 50 di detta Convenzione, infatti, prevede l'adozione di « Tecniche investigative speciali », tra cui la « consegna controllata » e le « operazioni sotto copertura », al fine di contrastare efficacemente i fenomeni corruttivi (« Art. 50. *Tecniche investigative speciali. 1. Per combattere efficacemente la corruzione, ciascuno Stato, nei limiti consentiti dai principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico interno, e conformemente alle condizioni stabilite dal proprio diritto interno, adotta le misure necessarie, con i propri mezzi, a consentire l'appropriato impiego da parte delle autorità competenti della consegna controllata e, laddove ritenuto opportuno, di altre tecniche speciali di investigazione, quali la sorveglianza elettronica o di altro tipo e le operazioni sotto copertura, entro il suo territorio, e a consentire l'ammissibilità in tribunale della prova così ottenuta. [...] 4. Le decisioni di impiegare la consegna controllata a livello internazionale, su consenso degli Stati Parte interessati, possono includere metodi quali l'intercettazione della merce o dei fondi e metodi che permettono alle merci e ai fondi di proseguire integri oppure di essere asportati o sostituiti in tutto o in parte. »).*

In sintonia con gli impegni assunti in ambito internazionale e per fronteggiare incisivamente il malaffare, la novella mira quindi a potenziare gli strumenti investigativi per la prevenzione, l'accertamento e la repressione di reati allarmanti, per diffusività e gravità degli effetti distorsivi prodotti a danno del buon andamento della pubblica amministrazione, dell'economia, della libera concorrenza e dell'affidamento dei mercati.

I reati per cui si propone l'estensione delle tecniche investigative speciali previste



dall'art. 9 della legge n. 46 del 2006 sono i seguenti:

concussione (art. 317 c.p.);

corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);

corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.);

corruzione (propria) aggravata dal fatto di avere ad oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene nonché il pagamento o il rimborso di tributi (art. 319-bis c.p.);

corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.)

induzione indebita a dare o promettere utilità (limitatamente ai fatti commessi dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, ossia all'ipotesi di reato più grave, prevista dal primo comma dell'art. 319-quater c.p.);

corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.);

corruzione attiva, in tutte le sue forme (per l'esercizio della funzione o per atto contrario: art. 321 c.p.);

istigazione alla corruzione, attiva o passiva (art. 322 c.p.);

peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee ed i funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (322-bis c.p.);

traffico di influenze illecite (346-bis c.p.);

turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.);

turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-bis c.p.).

L'estensione è giustificata dal fatto che si tratta di delitti connotati da apprezzabile

gravità, assai diffusi nella pratica e, tuttavia, di difficile accertamento – soprattutto per quanto riguarda i delitti bilaterali, come le corruzioni, le induzioni indebite o il traffico di influenze – perché connotati dalla stretta comunanza di interessi illeciti dei soggetti che vi concorrono e dal legame omertoso che li protegge. Ai fenomeni *lato sensu* corruttivi si ritiene opportuno affiancare – agli effetti del potenziamento investigativo – anche i delitti di turbata libertà degli incanti e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, contigui non solo sul piano sistematico (sono delitti commessi dai privati contro la pubblica amministrazione) ma anche e soprattutto per le modalità collusive delle quali usualmente si avvalgono gli effetti gravemente distorsivi della libera concorrenza e del mercato e per la compromissione della fiducia nell'azione della pubblica amministrazione che producono.

Viene introdotta, pertanto, la possibilità di operazioni sotto copertura che consentano di infiltrare agenti di polizia giudiziaria, loro ausiliari o persone interposte in contesti in cui si abbia motivo di ritenere si stiano consumando i delitti in questione, scriminando condotte altrimenti suscettibili di integrare reato e autorizzando il ritardo di atti di competenza della polizia giudiziaria al fine di acquisire elementi di prova.

Analogamente a quanto già previsto, tra gli altri casi, per le operazioni antidroga o per il contrasto dei sequestri di persona a scopo di estorsione, viene estesa alle indagini in materia di reati contro la pubblica amministrazione la possibilità della consegna controllata di denaro o di altra utilità in esecuzione delle attività illecite in corso. Viene altresì riconosciuta la possibilità per agenti e ufficiali di polizia giudiziaria di utilizzare temporaneamente beni mobili e immobili, documenti, identità o indicazioni di copertura per l'esecuzione delle operazioni sotto copertura.

La modifica normativa rende possibile, ad esempio, autorizzare la disposizione di beni, denaro o altra utilità e ritardare l'esecuzione di provvedimenti restrittivi o di sequestro al fine di consentire una conse-

gna controllata in esecuzione di un accordo corruttivo già concluso tra terzi (dovendo in ogni caso escludersi la possibilità dell'agente sotto copertura di provocare la consumazione di un reato) ovvero in accoglimento di una richiesta concussiva o di un'induzione indebita a dare o promettere utilità. Parimenti, diventano non punibili le attività della polizia giudiziaria che consistano nell'accettazione della promessa o dell'offerta, nella ricezione, nella promessa o nella consegna di beni o altra utilità compiute al fine di acquisire elementi di prova dell'istigazione alla corruzione da altri commessa (sia attiva, nel caso di promessa o offerta di denaro o altra utilità da parte del privato, sia passiva, nel caso in cui sia il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio a sollecitare la promessa o la dazione), così come la promessa o la dazione di denaro o altro vantaggio patrimoniale in accoglimento di un'offerta di mediazione illecita presso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio (traffico di influenze illecite).

Le condotte non punibili restano confinate a quelle necessarie per l'acquisizione di prove relative ad attività illecite già in corso e che non istighino o provochino la condotta delittuosa, ma s'inseriscono in modo indiretto o meramente strumentale nell'esecuzione di attività illecite altrui, secondo il paradigma della causa di giustificazione elaborato dalla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il giudice di legittimità, aderendo a quanto più volte affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, distingue, infatti, la figura dell'agente infiltrato da quella dell'agente provocatore e ritiene che le cause di giustificazione speciali che disciplinano le attività sotto copertura scriminano solo le condotte espressamente dichiarate non punibili, con esclusione dell'attività di provocazione vera e propria, di quella, cioè, che si concretizza in un incitamento o in una induzione al crimine del soggetto indagato.

Quanto alla tecnica della novella, si è scelto di riformulare la lettera a) del comma 1 dell'art. 9 della legge n. 146 del 2006, con due modalità: a) inserendo nel catalogo dei

delitti per cui è consentito il ricorso alle speciali tecniche investigative anche i reati previsti dagli articoli « 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis » del codice penale; b) ampliando il novero delle condotte scriminate, in modo da includervi quelle che, pur integrando le fattispecie tipiche di alcuni reati contro la pubblica amministrazione richiamati, possono essere tenute da agenti sotto copertura senza sconfinare nella provocazione. In particolare, si è aggiunto il « denaro o altra utilità » e il « prezzo » ai beni che possono essere acquistati, ricevuti, sostituiti od occultati (condotte, queste, già contemplate dalla vigente disposizione di legge); si sono aggiunte alle condotte scriminate l'accettazione della promessa di beni o utilità, la corresponsione di « denaro o altra utilità in esecuzione di un accordo illecito già concluso da altri », la promessa o la dazione di « denaro o altra utilità richiesti da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio o sollecitati come prezzo della mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio o per remunerarlo ».

9. *Articolo 6: aggravamento della sanzione interdittiva nel caso di responsabilità amministrativa degli enti per reati contro la pubblica amministrazione.*

All'articolo 6 del disegno di legge si modifica l'art. 25, comma 5, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, portando a cinque anni la durata minima e a dieci anni la durata massima della sanzione interdittiva applicabile ai sensi dell'art. 9 dello stesso decreto legislativo. L'intervento si pone in linea con quello effettuato, nei confronti delle persone fisiche, sugli articoli 32-ter e 317-bis c.p., inasprendo le sanzioni interdittive nel caso di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in relazione alla commissione dei delitti concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione.

Per esigenze di mero coordinamento, allo stesso articolo 6 viene modificato an-

che l'art. 13 comma 2 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, al fine di chiarire che la durata delle sanzioni interdittive ivi prevista in via generale (non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni) è derogata dalla disposizione di cui all'art. 25, comma 5.

10. *Norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici.*

Il capo II del disegno di legge è dedicato all'introduzione di norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici.

L'articolo 7 contiene norme sulla trasparenza dei partiti e movimenti politici e dei loro finanziamenti.

In particolare, ai commi 1, 2, 3 e 4, si stabilisce che i contributi, le prestazioni gratuite o altre forme di sostegno ad essi elargiti debbano ricevere la più ampia pubblicità, quanto all'identità dell'erogante, all'entità del contributo o al valore della prestazione o di altra forma di sostegno nonché alla data dell'erogazione, mediante annotazione in apposito registro vidimato, custodito presso la sede legale del partito o movimento politico, mediante inserimento nel rendiconto di esercizio e mediante pubblicazione sul sito istituzionale del partito o movimento politico. I termini per la registrazione e la pubblicazione sono sensibilmente ridotti in caso di scioglimento anche di una sola Camera. È fatto divieto di ricevere le suddette agevolazioni da parte di coloro che rifiutino di pubblicizzare i relativi dati, nonché da parte di governi o enti pubblici di Stati esteri, da persone giuridiche con sede in un altro Stato, da persone fisiche maggiorenni non iscritte alle liste elettorali o private del diritto di voto.

Inoltre, in occasione di competizioni elettorali, i partiti e i movimenti politici hanno l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale il *curriculum vitae* dei propri candidati e il relativo certificato penale rilasciato dal casellario giudiziario, anche senza consenso espresso degli interessati (comma 5).

Infine, i partiti e i movimenti politici trasmettono annualmente i rendiconti di

esercizio alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96 (comma 6).

L'articolo 8 reca modifiche in materia di tracciabilità di contributi ai partiti politici, mediante novella dei commi 2-bis e 3 dell'articolo 5 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, nonché dell'articolo 4, terzo comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659, i quali vengono coordinati con le disposizioni di cui all'articolo 7.

In particolare, tra l'altro, viene ridotto da 5.000 a 500 euro il limite dell'importo ricevuto a titolo di liberalità che dà luogo all'obbligo di inserimento nella dichiarazione patrimoniale o di reddito, nonché il tetto al raggiungimento del quale è fatto obbligo di inserimento nell'elenco dei soggetti erogatori da trasmettere alla Presidenza della Camera dei deputati (comma 1).

Per analoghe finalità, è ridotto da 5.000 a 1.000 euro il limite di finanziamento al raggiungimento del quale è fatto obbligo ai partiti o loro articolazioni politico-organizzative, ai gruppi parlamentari, ai membri del Parlamento nazionale, ai membri italiani del Parlamento europeo, ai consiglieri regionali, provinciali e comunali, ai candidati alle predette cariche, ai raggruppamenti interni dei partiti politici nonché a coloro che rivestono cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale nei partiti politici, di sottoscrivere una dichiarazione congiunta con l'erogatore, da depositare presso la Presidenza della Camera dei deputati (comma 2).

L'articolo 9 reca disposizioni in materia di trasparenza nei rapporti tra partiti politici e fondazioni politiche, anche mediante novella dell'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149.

In particolare, sono definiti in modo molto articolato gli enti che, in ragione della caratteristica composizione dei propri organi e del tipo di liberalità elargite, si ritengono equiparati ai partiti e movimenti politici ai fini dell'adempimento degli ob-

blighi in materia di trasparenza e semplificazione (comma 1). Inoltre, è regolato il collegamento ammissibile tra un partito o movimento politico e uno degli enti specificati al comma 1 (comma 2).

L'articolo 10 contiene le sanzioni per il caso di violazione delle disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici di cui al provvedimento in esame. Si prevede l'irrogazione da parte della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici di una sanzione amministrativa pecuniaria, calibrata in misura diversa, a seconda della gravità e del tipo di violazione: non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo delle prestazioni o della altre forme di sostegno a carattere patrimoniale ricevute o non annotate o tardivamente annotate o non versate; una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al doppio del valore dei contributi, delle prestazioni o della altre forme di sostegno a carattere patrimoniali tardivamente annotati o versati, nel caso in cui il ritardo

non sia superiore a 30 giorni; la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 12.000 a 120.000 nel caso di violazione degli obblighi previsti dagli articoli 7, commi 5 e 6, e 9, comma 2. In ogni caso, le somme riscosse in applicazione delle sanzioni sono versate alla cassa delle ammende. È previsto, inoltre, che ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, nonché ai fini della tutela giurisdizionale, si applichino le disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, salvo quanto diversamente previsto dall'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96 e fatta eccezione per gli articoli 16 e 26 della stessa legge n. 689 del 1981.

L'articolo 11 reca l'equiparazione generalizzata ai partiti e movimenti politici, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui al capo II del provvedimento in esame, di tutti gli enti già ad essi equiparati dall'articolo 9 ai fini dell'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza e semplificazione.

## RELAZIONE TECNICA

(Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009  
n. 196).

Il presente disegno di legge, corrisponde alla volontà di contrastare con la massima efficacia possibile i gravissimi danni prodotti nel tessuto sociale ed economico del Paese dall'endemic fenomeno della corruzione nel settore pubblico e, al fine di assicurare una maggiore incisività all'azione penale contro i reati contro la pubblica amministrazione, propone due direttrici d'intervento, che si muovono sul piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale.

E' stata rilevata la necessità di un intervento sistematico che persegua l'effettività di un'incriminazione non solo attraverso una più severa ponderazione delle fattispecie incriminatrici e dell'entità della pena edittale, ma anche con il potenziamento di tutti gli strumenti d'indagine e dei poteri di accertamento che l'ordinamento mette a disposizione degli organi inquirenti e dell'autorità giudiziaria.

In linea generale, preme evidenziare gli effetti di neutralità per il bilancio dello Stato recati dal provvedimento stesso, trattandosi precipuamente di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere precettivo e procedurale.

Infatti, sul piano giuridico, l'intervento normativo contiene in linea principale modifiche al codice penale, al codice civile, alla legge 26 luglio 1975, n. 354, "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", alla legge 16 marzo 2006, n. 146, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001" e al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".

Inoltre, coerentemente agli obiettivi prefissati ed al fine di armonizzare la normativa interna a quella sovranazionale, sono state recepite alcune raccomandazioni provenienti dal GRECO e dall'OCSE, affinché l'Italia possa consolidare – anche sul piano internazionale – la sua posizione di contrasto al fenomeno corruttivo.

Il presente disegno di legge si compone di dodici articoli, dei quali si segnalano le principali modifiche ed innovazioni sia sul piano del diritto sostanziale che sul piano del diritto procedurale.

Nella specie, si riportano qui di seguito le novelle proposte in tema di diritto sostanziale:

- inasprimento ed effettività delle sanzioni accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione, sia mediante modifica dei presupposti applicativi e dell'entità delle sanzioni (artt. 32-ter e 32-quater c.p. e 317-bis), sia mediante interventi sulla disciplina degli effetti della sospensione condizionale della pena (artt. 165 e 166 c.p.), della riabilitazione (art. 179 c.p.) e dell'accesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario (art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354);
- inasprimento delle sanzioni interdittive nel caso di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in relazione alla commissione dei delitti concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione (art. 25, comma 5, decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231);
- aumento delle pene principali per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);
- riformulazione della fattispecie incriminatrice del traffico d'influenze illecite (art. 346-bis c.p.), con assorbimento nella stessa delle condotte di millantato credito (art. 346 c.p., che viene, pertanto, abrogato) e aggravamento del relativo trattamento sanzionatorio;



- ampliamento dell'ambito applicativo dei delitti in tema di corruzione internazionale dei pubblici agenti (art. 322-bis c.p.);
- ampliamento dell'ambito di applicazione e rimodulazione dei criteri di determinazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, della riparazione pecuniaria (art. 322-quater c.p.);
- introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione, per i reati previsti dagli articoli 318, 319, 319-quater, 320, 321, 322-bis, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, e 346-bis, 353, 353-bis e **354** c.p., valevole per l'autore del reato, entro limiti temporali strettissimi dalla commissione di taluno dei fatti previsti dalla norma e, segnatamente, «prima dell'iscrizione a suo carico della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale e, comunque, entro sei mesi dalla commissione del fatto» e condizionata alla circostanza di fornire «indicazioni utili per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili».
- introduzione della procedibilità d'ufficio per i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione tra privati (artt. 2635 e 2635-bis c.c.);
- introduzione della procedibilità d'ufficio per talune ipotesi aggravate del delitto di appropriazione indebita (art. 646 c.p.);
- eliminazione della necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione e altri delitti contro la pubblica amministrazione commessi all'estero da cittadini e da stranieri.

Sul piano investigativo e processuale, il presente disegno di legge interviene, invece, sul codice di procedura penale e sulla legge 16 marzo 2006, n. 146 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001", prevedendo alcune novità quali:

- l'applicabilità delle sanzioni accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione anche in caso di applicazione della pena concordata, ai sensi dell'art. 444, comma 2, c.p.p., che non superi i due anni di pena detentiva, soli o congiunti a pena pecuniaria, per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione (vale a dire, i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis e 346-bis c.p.);
- l'introduzione di tecniche investigative speciali, attraverso l'estensione al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione della disciplina delle operazioni sotto copertura, previste dall'art. 9 legge 16 marzo 2006, n. 146 e successive modificazioni, le quali, ad ogni modo potranno essere disposte e sostenute nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;
- l'estensione dei poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, ai fini della decisione sulla confisca ex art. 322-ter c.p. ;
- l'attribuzione al tribunale di sorveglianza della decisione sulla estinzione delle pene accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, conseguenti a condanna per taluni più gravi delitti contro la pubblica amministrazione, alle condizioni previste dal nuovo comma settimo dell'art. 179 c.p.

Riguardo alle disposizioni *del Capo I* del testo normativo, per le quali si ritiene di operare un approfondimento sotto il profilo finanziario si segnala, all'art. 1, comma 1, lettera o) l'abrogazione dell'articolo 346 c.p. (millantato credito), fattispecie che viene assorbita in quella più grave prevista all'articolo 346-bis c.p. (traffico di influenze illecite), secondo la previsione di cui all'art. 1, comma 1, lettera p). Innanzitutto, si rappresenta che la modifica operata è volta a contrastare la distorsione nell'operato dei pubblici funzionari per l'influenza perniciosa svolta dai c.d. faccendieri, sia che essi sfruttino relazioni esistenti o asserite o si vantino di averne: si



omogenizza, quindi, la punibilità di tali attività senza differenziare la mediazione veritiera da quella mendace come avviene nell'attuale regime sanzionatorio che tra l'altro, ha posto una serie di problemi interpretativi anche in sede di accertamento probatorio. La riformulazione della norma, inoltre, prevede la punizione anche di colui il quale dà o promette la somma di danaro, non più reputato alla stregua di una vittima del raggirio da parte del millantatore e soggetto alla stessa pena - maggiormente afflittiva - prevista in caso di "traffico di influenze illecite". Poiché la disposizione in esame, nella sua nuova formulazione, svolge nell'intento del legislatore una funzione residuale, di chiusura del sistema repressivo di contrasto alla variegata gamma dei comportamenti infedeli nei confronti della P.A., sopperendo alle carenze dei casi in cui non siano applicabili le fattispecie della corruzione ordinaria, il regime sanzionatorio è stato equiparato a quello proprio di tale tipologia di reati. *Pertanto, sussistendo per le suddette fattispecie illecite penali, il divieto giuridico di cumulo tra la sanzione detentiva e quella pecuniaria, la disposizione necessariamente è privata della previsione relativa al pagamento della multa, tra l'altro di misura esigua, tale da non far conseguire alla norma un adeguato intento afflittivo e dissuasivo.*

Tuttavia, a fronte dell'eliminazione di una pena pecuniaria irrisoria, deve porsi in evidenza il complessivo inasprimento dell'apparato sanzionatorio realizzato con la proposta in esame, che contempla tra il resto, l'ampliamento dell'ambito di applicazione della misura della riparazione pecuniaria, stabilita dall'art. 322-quater c.p., *ove si prevede il pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio, anche a carico del privato corruttore e la rimodulazione dei criteri di determinazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, della riparazione pecuniaria, da determinarsi in misura «pari all'ammontare di quanto indebitamente dato o promesso al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio in relazione alla gravità dell'offesa e comunque non inferiore a euro 10.000».*

*In tal senso non appaiono rilevarsi ipotesi di minor gettito derivanti dal mutato regime sanzionatorio introdotto dalle disposizioni in esame.*

Si evidenzia inoltre l'introduzione della procedibilità d'ufficio per alcune ipotesi di appropriazione indebita aggravata (art. 649-bis c.p.) di cui all'articolo 1, comma 1, lett. q) del presente provvedimento, relativamente ai casi di maggiore gravità previsti dall'articolo 646 c.p. ai fini di tutelare soggetti particolarmente vulnerabili quali coloro che sono incapaci per età o per infermità ovvero se il danno provocato alla persona offesa sia di rilevante gravità. L'obiettivo della norma è quello di contrastare in maniera efficace anche attività che, non venendo sottoposte al vaglio dell'autorità giudiziaria per l'eventuale promozione dell'azione penale in mancanza dell'*input* di parte, possono rappresentare un grave e imminente pericolo per il potenziale "accumulo o accantonamento" di fondi o risorse prodromici alla commissione di delitti contro la P.A. Si consideri che la previsione di una procedibilità d'ufficio per dette fattispecie non è suscettibile di determinare maggiori oneri per la finanza pubblica, atteso che le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente sono di per sé sufficienti a sostenere l'attività investigativa e repressiva di cui il recente decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 ha già previsto la casistica: quali, le condotte di cui all'art. 649 -bis c.p. aggravate dalla circostanza prevista dall'art. 61, n. 11 o, nel caso di circostanze aggravanti ad effetto speciale.

Pertanto, l'esercizio dell'azione penale d'ufficio sulle descritte condotte funge da prevenzione e deterrente sulla futura probabile commissione di reati a scopo corruttivo perpetrati nei confronti di soggetti ed amministrazioni pubbliche ed attua un adeguato contrasto a comportamenti che, per la loro peculiarità "*borderline*" non possono essere lasciati all'esclusiva valutazione ed iniziativa di soggetti privati.



Riguardo, infine, all'adozione di tecniche investigative speciali anche per la tipologia di reati in esame, soprattutto per i casi di fenomeni corruttivi che palesino il coinvolgimento di associazioni operanti su larga scala anche a livello sovranazionale, è prevista l'estensione al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione della disciplina delle operazioni sotto copertura, previste dall'art. 9 legge 16 marzo 2006, n. 146 e successive modificazioni. Al riguardo, si osserva che tali adempimenti appaiono collegati ad attività già espletate dagli 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, nel corso di specifiche operazioni di polizia sotto copertura, soprattutto per le indagini transfrontaliere connesse ai più gravi delitti in materia di associazione per delinquere o di traffico di armi e droga o delitti a scopo eversivo e terroristico.

*Si rappresenta, a tale proposito, che le suddette operazioni, coordinate dal pubblico ministero procedente, sono espletate dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria appartenenti ai Corpi speciali delle Forze dell'ordine o della Guardia di Finanza, le cui attività, pertanto, sono poste a carico dei bilanci delle rispettive amministrazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.*

Il **Capo II**, sulla trasparenza e controllo dei partiti e dei movimenti politici, contiene disposizioni concernenti:

- la trasparenza dei partiti e movimenti politici, anche sotto il profilo dei finanziamenti. Si prevedono divieti ed obblighi di registrazione e pubblicazione di dati;
- modifiche in materia di tracciabilità di contributi ai partiti politici, mediante la novella di alcune disposizioni che vengono così coordinate con quelle di cui all'articolo 7 del provvedimento in esame;
- la trasparenza nei rapporti tra partiti politici e fondazioni politiche, anche mediante la modifica dell'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, definendo gli enti che, in ragione della caratteristica composizione dei propri organi e del tipo di liberalità elargite, si ritengono equiparati ai partiti e movimenti politici ai fini dell'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza e semplificazione (comma 1), regolandone, altresì, il collegamento reciproco;
- le sanzioni per la violazione delle disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici di cui al provvedimento in esame. Si prevede l'irrogazione da parte della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici di sanzioni pecuniarie di diversa entità, a seconda della gravità delle violazioni intervenute: si va da una sanzione pecuniaria non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o della altre forme di sostegno a carattere patrimoniale ricevuti o di quelli annotati e, se alcuni obblighi (in particolare quelli previsti all'articolo 7, commi 1, terzo, quarto e quinto periodo e, comma 3) sono adempiuti con un ritardo non superiore a 30 giorni, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al doppio del valore dei contributi, delle prestazioni o della altre forme di sostegno a carattere patrimoniali tardivamente annotati. Mentre, in caso di violazione degli obblighi previsti dagli articoli 7, commi 5 e 6, e 9, comma 2, la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012,





- n. 96 applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 12.000 a 120.000. A tali sanzioni amministrative si applicano le disposizioni generali della legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni anche ai fini della tutela giurisdizionale, fatta eccezione per gli articoli 16 (Pagamento in misura ridotta) e 26 (Pagamento rateale della sanzione pecuniaria) della citata legge, il cui regime non è, nei casi e per le violazioni previste in tema di versamento di contributi ai partiti politici, applicabile: si esclude, in tal modo, qualsiasi tipo di sanatoria o agevolazione finanziaria. Restano fuori, le specifiche ipotesi previste dall'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96;
- l'equiparazione generalizzata ai partiti e movimenti politici, ai sensi e per gli effetti del provvedimento in esame, di tutti gli enti già ad essi equiparati dall'articolo 9 ai fini dell'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza e semplificazione.

*Dall'attuazione del presente disegno di legge, secondo quanto previsto dall'articolo 12 del medesimo provvedimento, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.*

*In considerazione delle modifiche e del contenuto delle innovazioni introdotte, si ribadisce che riguardo al provvedimento in esame non sussistono profili di carattere finanziario suscettibili di incidere negativamente sulla finanza pubblica, significando che le eventuali attività conseguenziali alle modifiche normative apportate, potranno essere sostenute avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

*Le disposizioni del Capo II in materia di applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 10, commi 1, 2 e 3, relative alla trasparenza e controllo dei partiti e dei movimenti politici nonché quelle relative al versamento dei contributi ricevuti ai sensi dell'articolo 7, commi 1 e 2, sono al contrario, suscettibili di determinare nuove entrate, in precedenza mai acquisite al bilancio dello Stato e al momento non quantificabili, da destinare alla Cassa delle Ammende per le finalità istituzionali.*

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito

POSITIVO       NEGATIVO  
Il Ragioniere Generale dello Stato  
21 SET. 2018



## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

## PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

*1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

Il capo I del disegno di legge intende predisporre adeguati strumenti di diritto penale sostanziale e processuale allo scopo di affrontare in modo efficace il fenomeno corruttivo, assicurando una maggiore incisività all'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la pubblica amministrazione. Il disegno di legge persegue, in ambito penale, due direttrici d'intervento, sul piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale, e muove dalla consapevolezza che l'effettività della risposta penale dipende non solo dalla formulazione di fattispecie incriminatrici e dall'entità delle pene edittali, ma anche dagli strumenti d'indagine e dai poteri di accertamento che l'ordinamento mette a disposizione degli organi inquirenti e dell'autorità giudiziaria per perseguire efficacemente i reati. In sintonia con gli obiettivi perseguiti, il disegno di legge accoglie alcune raccomandazioni provenienti, in sede sovranazionale, dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), per completare il percorso di adeguamento della normativa interna a quella europea o derivante da convenzioni internazionali. L'oggetto dell'intervento appare perfettamente coerente con il programma di governo, teso ad assicurare un efficace sistema di prevenzione e repressione della corruzione. Le modifiche investono norme del codice penale, del codice di procedura penale e del codice civile nonché della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), della legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001) e del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300).

In sintesi, sul piano del diritto sostanziale, l'intervento normativo comporta:

aggravamento ed effettività delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, sia mediante modifica dei presupposti applicativi e dell'entità delle sanzioni (articoli 317-*bis*, 32-*ter* e 32-*quater* del codice penale), sia mediante interventi sulla disciplina degli effetti della sospensione condizionale della pena (articolo 166 del codice penale), della riabilitazione (articolo 179 del codice penale) e dell'ac-

cesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario (articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354);

aggravamento delle sanzioni interdittive nel caso di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in relazione alla commissione dei delitti di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione (articolo 25, comma 5, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231);

aumento delle pene principali per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale);

riformulazione della fattispecie incriminatrice del traffico d'influenze illecite (articolo 346-*bis* del codice penale), con assorbimento nella stessa delle condotte di millantato credito (articolo 346 del medesimo codice) e aggravamento del relativo trattamento sanzionatorio;

ampliamento dell'ambito applicativo dei delitti in materia di corruzione internazionale dei pubblici agenti (articolo 322-*bis* del codice penale);

ampliamento dell'ambito di applicazione e rimodulazione dei criteri di determinazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, della riparazione pecuniaria (articolo 322-*quater* del codice penale);

introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione, per i reati previsti dagli articoli 318, 319, 319-*quater*, 320, 321, 322-*bis*, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, 346-*bis*, 353, 353-*bis* e 354 del codice penale;

introduzione della procedibilità d'ufficio per i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione tra privati (articoli 2635 e 2635-*bis* del codice civile);

introduzione della procedibilità d'ufficio per talune ipotesi aggravate del delitto di appropriazione indebita (articolo 646 del codice penale);

eliminazione della necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione e di altri delitti contro la pubblica amministrazione commessi all'estero.

Sul piano investigativo e processuale, la proposta di riforma – attraverso alcune modifiche al codice di procedura penale e alla legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001) – comporta:

l'applicabilità delle sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione anche in caso di applicazione della pena concordata, ai sensi dell'articolo 444, comma 2, del codice di procedura penale, che non

superi due anni di pena detentiva, soli o congiunti a pena pecuniaria, per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione (i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis* del codice penale);

l'introduzione di tecniche investigative speciali, attraverso l'estensione al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione della disciplina delle operazioni sotto copertura, previste dall'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146;

l'estensione dei poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, ai fini della decisione sulla confisca *ex* articolo 322-*ter* del codice penale;

l'attribuzione al tribunale della sorveglianza della competenza per la decisione sull'estinzione delle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, conseguenti a condanna per taluni più gravi delitti contro la pubblica amministrazione, alle condizioni previste dal nuovo comma settimo dell'articolo 179 del codice penale.

Il capo II del disegno di legge reca, inoltre, nuove norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici, volte a rendere in ogni caso palese al pubblico e sempre tracciabile la provenienza di tutti i finanziamenti ai partiti e movimenti politici e altresì alle associazioni e fondazioni politiche nonché ad analoghi comitati e organismi pluripersonali privati di qualsiasi natura e qualificazione.

L'intervento normativo di cui al capo II ha come obiettivo quello di aumentare il livello di trasparenza e pubblicità delle informazioni attinenti al finanziamento dei partiti e movimenti politici, garantendo opportune forme di controllo e sanzionatorie in caso di violazione delle disposizioni di legge.

Per realizzare gli obiettivi sopra indicati viene previsto che:

i soggetti erogatori di contributi, prestazioni gratuite o altre forme di sostegno devono acconsentire alla pubblicità dei relativi dati, secondo le modalità indicate nel disegno di legge; contestualmente, i partiti e i movimenti politici non possono ricevere contributi, prestazioni gratuite o altre forme di sostegno di carattere patrimoniale, in qualsiasi modo erogati, da parte di chi si dichiara contrario alla pubblicità dei relativi dati. A tal riguardo sono disciplinati l'utilizzo e la conservazione di un apposito registro;

i partiti e i movimenti politici non possono ricevere contributi provenienti da governi o enti pubblici di Stati esteri, da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero, da persone fisiche maggiorenti non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto;

i contributi, le prestazioni o altre forme di sostegno di carattere patrimoniale possono essere utilizzati dai partiti e movimenti politici per spese amministrative, spese per attrezzature tecniche, manifestazioni, riunioni, studi, attività di comunicazione ovvero ogni altra spesa

connessa alla realizzazione degli obiettivi politici previsti dallo statuto del partito o del movimento politico;

i partiti e i movimenti politici, in occasione di competizioni elettorali, devono pubblicare, secondo le modalità indicate nel disegno di legge, il *curriculum* dei candidati e il certificato penale rilasciato dal casellario giudiziale, senza la necessità di acquisire il consenso espresso degli interessati;

i rendiconti annuali dei partiti e dei movimenti politici e i relativi allegati, corredati della certificazione e del giudizio del revisore legale, devono trasmessi alla Commissione di cui all'articolo 9 della legge n. 96 del 2012;

è potenziato e ampliato il sistema di tracciabilità dei contributi ai partiti politici, riducendo da 5.000 a 500 euro il limite degli importi ricevuti per i quali si applicano gli adempimenti normativi di tracciabilità.

Il disegno di legge disciplina altresì la trasparenza nei rapporti tra i partiti politici e le fondazioni politiche, stabilendo una sostanziale equiparazione delle fondazioni, delle associazioni e dei comitati, aventi le caratteristiche individuate dal disegno di legge medesimo, e i partiti e movimenti politici. Viene inoltre stabilito che un partito o movimento politico può essere collegato ad una sola fondazione o ad una associazione o ad un comitato, con garanzia di separazione e indipendenza tra le rispettive strutture direttive e di gestione e le rispettive contabilità finanziarie.

L'articolo 10 del disegno di legge contiene, infine, le necessarie norme di carattere sanzionatorio applicabili in caso di violazione delle disposizioni in materia di trasparenza e dei divieti in materia di finanziamento.

## 2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il disegno di legge interviene su reati e istituti di diritto penale sostanziale nonché su istituti processuali già noti all'ordinamento (tra i primi, i delitti di corruzione per l'esercizio della funzione, di millantato credito e di traffico di influenze illecite, le pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con l'amministrazione, la sospensione condizionale della pena, la riabilitazione; tra gli istituti processuali, l'applicazione concordata della pena).

Di seguito si riportano le disposizioni del codice penale oggetto del disegno di riforma:

in materia di condizioni di procedibilità per il delitto comune del cittadino e dello straniero all'estero: articoli 9 e 10 del codice penale;

in materia di pene accessorie, sospensione condizionale della pena, riabilitazione: articoli 32-ter, 32-quater, 317-bis, nonché articoli 165, 166 e 179 del codice penale;

in materia di corruzione per l'esercizio delle funzioni: articolo 318 del codice penale;

in materia di millantato credito e traffico d'influenze illecite: articoli 346 e 346-*bis* del codice penale;

in materia di corruzione internazionale dei pubblici agenti: articolo 322-*bis* del codice penale;

in materia di riparazione pecuniaria: articolo 322-*quater* del codice penale;

in materia di procedibilità del delitto di appropriazione indebita: articoli 646 e 649-*bis* del codice penale.

Nel codice penale, inoltre, viene inserito l'articolo 323-*ter*, con il quale si introduce una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, fattiva e tempestiva collaborazione con la giustizia per i reati di corruzione, induzione indebita a dare o promettere utilità, traffico illecito di influenze, turbativa d'asta o astensione dagli incanti verso pagamento o promessa di denaro o altra utilità. Si tratta di una causa di non punibilità nuova, non prevista dall'ordinamento vigente nei casi di reati contro la pubblica amministrazione, pur se conosciuta e sperimentata da anni in altri settori: si fa riferimento, ad esempio, alla legislazione premiale anti-terrorismo, come la legge 29 maggio 1982, n. 304, in materia di non punibilità a seguito di collaborazione nel caso di commissione di un reato di tipo associativo per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, o, in epoca molto più recente, alla procedura di collaborazione volontaria (cosiddetta *voluntary disclosure*), introdotta dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186, e agli effetti *in bonam partem* conseguenti alla conclusione positiva della procedura, ossia all'applicazione al cosiddetto collaborante volontario e ai concorrenti nel reato di una causa sopravvenuta di non punibilità per alcuni delitti tributari e per le condotte di riciclaggio, autoriciclaggio e reimpiego aventi quale oggetto materiale il profitto dei predetti delitti.

Ulteriori modifiche vengono apportate alle seguenti disposizioni di legge:

articoli 444 e 445 del codice di procedura penale, in tema di condizioni ed effetti dell'applicazione della pena su richiesta;

articolo 578-*bis* del codice di procedura penale, in materia di poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, ai fini della decisione sulla confisca ordinata ai sensi dell'articolo 322-*ter* del codice penale;

articolo 683 del codice penale, in tema di procedimento per la riabilitazione;

articoli 2635 e 2635-*bis* del codice civile, in materia di procedibilità per i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione tra privati;

articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Ordinamento penitenziario), in tema di delitti ostativi alla concessione dei benefici penitenziari;

l'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, in tema di disciplina dell'attività degli agenti sotto copertura nei procedimenti per delitti di corruzione;

articoli 13 e 25 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di durata delle sanzioni accessorie nel caso di responsabilità amministrativa degli enti.

In materia di partiti e movimenti politici, ai fini del disegno di legge in esame, risultano rilevanti:

la legge 2 gennaio 1997, n. 2, recante norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici;

la legge 6 luglio 2012, n. 96, recante norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi e delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali;

il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13.

### *3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

L'intervento normativo incide, come sopra evidenziato sul codice penale, sul codice di procedura penale, sul codice civile e su leggi penali speciali secondo le direttive indicate.

Più nel dettaglio, le linee d'intervento investono, innanzi tutto, le pene principali dei reati di traffico di influenze illecite (articolo 346-*bis* del codice penale) e di corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale). In termini più generali, inoltre, un'ulteriore rettifica è stata effettuata per estendere l'ambito di applicazione e l'afflittività della misura della riparazione pecuniaria prevista dall'articolo 322-*quater* del codice penale.

Quanto al traffico di influenze illecite (articolo 346-*bis* del codice penale), viene aggravata la pena (portandola dalla forbice da uno a tre anni di reclusione alla forbice da anni uno ad anni quattro e mesi sei di reclusione) per adeguarla al disvalore del fatto, anche in rapporto alla nuova pena proposta per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale). Il quadro sanzionatorio precedente, del resto, era vistosamente incongruo rispetto alla fattispecie di millantato credito di cui all'articolo 346 del codice penale (punita molto più severamente, sebbene meno grave).

Quanto alla corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale), si dispone l'aggravamento delle pene modificando l'attuale forbice edittale, compresa tra uno e sei anni di reclusione, in quella compresa fra tre e otto anni di reclusione. La modifica intende consentire l'adeguamento della risposta repressiva alla concreta portata offensiva delle condotte riconducibili a tale fattispecie di reato, suscettibili di disvalore anche molto diverso, e di armonizzarla — pur mantenendo una congrua differenziazione di pene — rispetto al trattamento sanzionatorio previsto per i reati di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319 del codice penale) e di corruzione in atti giudiziari (articolo 319-ter del codice penale).

Al sistema di pene detentive si affianca, poi, un apparato di sanzioni accessorie volte a impedire che il condannato per delitti gravi contro la pubblica amministrazione possa tornare a svolgere attività all'interno della medesima amministrazione ovvero ad avere rapporti economici con la stessa. Nella medesima prospettiva, si interviene sulla disciplina della sospensione condizionale della pena, prevedendo che la sospensione della pena detentiva irrogata non si estenda automaticamente anche alle predette sanzioni, volte a interdire l'attività che ha dato occasione al reato.

È previsto inoltre che le pene inabilitanti possano essere disposte anche in caso di applicazione della pena detentiva su richiesta (cosiddetto patteggiamento) oltre che nel caso di condanna.

Nel medesimo senso, in fase esecutiva, si stabilisce che la riabilitazione produca i suoi effetti estintivi sulle pene accessorie dopo un congruo termine dalla condanna (dodici anni successivi alla riabilitazione, che a sua volta può essere concessa non prima di tre anni dall'espiazione della pena) e che i più gravi reati contro la pubblica amministrazione, attraverso l'inserimento nel catalogo dei delitti ostativi alla concessione dei benefici penitenziari previsto dall'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975, non possano beneficiare dell'affidamento in prova ai servizi sociali (e dei conseguenti effetti estintivi sulle pene, anche accessorie), se non a fronte della collaborazione con la giustizia.

Ulteriori modifiche al diritto penale sostanziale discendono dagli obblighi di adeguamento della normativa interna a convenzioni internazionali già sottoscritte dall'Italia. In questo senso si spiegano gli interventi in materia di traffico di influenze illecite (la cui punibilità è oggi condizionata alla ricorrenza di elementi non previsti dall'articolo 12 della Convenzione di Strasburgo) e di modifica alla norma in tema di corruzione internazionale, con estensione della punibilità anche a casi in cui beneficiari di indebite prebende siano funzionari di Stati non appartenenti all'Unione europea.

Sotto il primo profilo, si riformula la fattispecie incriminatrice del traffico di influenze illecite (articolo 346-bis del codice penale) in modo da soddisfare appieno gli obblighi internazionali sottoscritti, che impongono la punibilità di entrambi i protagonisti del mercimonio (chi compra l'influenza illecita e chi la vende) senza distinguere tra mediazione veritiera e mendace. La *ratio* di tali obblighi e del presente intervento normativo sta nel prevenire il pericolo che la corresponsione di indebite utilità a un « faccendiere » che assuma di poter influire su pubblici funzionari (o a persona che si presenti come tale, a prescin-



dere dall'attualità della relazione di influenza vantata) si traduca realmente in un contatto con i pubblici ufficiali e nella possibilità di una reale corruzione di questi ultimi, per la prospettiva di un immediato guadagno, specie in contesti caratterizzati da corruzione diffusa come quelli presenti nel nostro Paese. La riformulazione dell'articolo 346-*bis* del codice penale proposta dal disegno di legge, oltre ad aggravare le pene (come detto sopra):

introduce nella clausola di riserva prevista al primo comma dell'articolo 346-*bis* del codice penale (« fuori dei casi di concorso ») il riferimento all'articolo 318 del medesimo codice (corruzione per l'esercizio della funzione), sì da rendere chiaro che se la mediazione va a buon fine – se, cioè, il trafficante di influenze illecite si adopera effettivamente presso il pubblico funzionario o presso l'incaricato di pubblico servizio e questi accettano la promessa o la dazione di denaro – si realizza un concorso « trilaterale » nel più grave reato di cui all'articolo 318 del codice penale, che assorbe tutto il disvalore del fatto ed esclude la punibilità autonoma ai sensi dell'articolo 346-*bis*;

elimina l'assoggettamento della punibilità del fatto al requisito del « compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio »; vengono così rese punibili, in conformità agli obblighi internazionali, anche le mediazioni attivate allo scopo di asservire il pubblico agente ovvero di remunerarlo per il compimento di un atto conforme ai doveri di ufficio (salvo il diverso trattamento sanzionatorio, più grave, previsto con la modifica del quarto comma dell'articolo 346-*bis* del codice penale, nel caso in cui la mediazione illecita si ponga in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio);

rescinde dalla esistenza di un reale rapporto di influenza tra il mediatore e il pubblico agente e dall'eventuale « inganno » di una parte a danno dell'altra, rendendo punibile l'acquirente di influenza anche in quest'ultimo caso; il disvalore del fatto, del resto, sta nello stesso acquisto di una mediazione illecita, condotta di per sé meritevole di sanzione, in quanto potenzialmente suscettibile di produrre influenze distorsive della funzione pubblica;

prevede quale contropartita degli accordi illeciti non soltanto la prestazione patrimoniale (« denaro o altro vantaggio patrimoniale », nella vigente formulazione della norma), ma « denaro o altra utilità »; si espande, in tal modo, la portata incriminatrice al mercimonio della mediazione illecita in cui il prezzo non abbia contenuto patrimoniale (ossia a condotte che, nella prassi, sono altrettanto se non più frequenti del pagamento di prestazioni patrimoniali).

Quanto alla corruzione internazionale (articolo 322-*bis* del codice penale), si interviene su più fronti:

mediante l'estensione della portata incriminatrice dell'articolo 322-*bis*, primo comma, del codice penale (e, quindi, della punibilità per i delitti contemplati nello stesso articolo 322-*bis*, primo comma, tra i quali i fatti di corruzione passiva e di istigazione alla corruzione attiva)

anche ai funzionari di Stato non appartenenti all'Unione europea, mediante l'aggiunta di un numero 5-*ter*, che annovera tra i soggetti attivi le « persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di organizzazioni pubbliche internazionali »;

mediante l'estensione della portata incriminatrice dell'articolo 322-*bis*, primo comma, del codice penale (e, quindi, della punibilità per i delitti contemplati nello stesso art. 322-*bis*, primo comma, tra i quali i fatti di corruzione passiva e di istigazione alla corruzione attiva) anche ai membri delle assemblee parlamentari internazionali e ai giudici e funzionari delle corti internazionali, mediante l'aggiunta di un numero 5-*quater*, che annovera tra i soggetti attivi i « membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale » e i « giudici e funzionari delle corti internazionali »;

l'estensione della portata incriminatrice dell'articolo 322-*bis*, secondo comma, del codice penale (e, quindi, della punibilità per i fatti di induzione indebita a dare e promettere utilità, corruzione attiva e istigazione alla corruzione passiva) con riguardo a tutte le persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio nell'ambito di Stati esteri non membri dell'Unione europea o di organizzazioni internazionali, ai membri delle assemblee parlamentari internazionali e ai giudici e funzionari delle corti internazionali, con contestuale eliminazione della condizione che « il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria ».

In ordine alla corruzione internazionale, l'unico aspetto su cui non si interviene, in conformità alla riserva apposta dall'Italia nel momento della ratifica, a norma dell'articolo 37 della Convenzione, e rinnovata nel luglio 2017, riguarda la sottoposizione a sanzione penale delle condotte di corruzione passiva dei pubblici ufficiali stranieri e di quelle di corruzione, sia attiva che passiva, dei membri delle assemblee pubbliche straniere (fatta eccezione per quelle degli Stati dell'Unione europea).

Su altro versante, sempre in aderenza alle raccomandazioni del GRECO, al fine di consentire un'effettiva repressione del fenomeno della corruzione tra privati, si ripristina la procedibilità d'ufficio per tale delitto. Il ripristino, in talune ipotesi aggravate, della procedibilità d'ufficio tocca anche il reato di appropriazione indebita (articoli 646 e 649-*bis* del codice penale).

Al fine, invece, di spezzare il legame corruttivo e facilitare la scoperta e la prova dei reati a esso relativi, si prevede una speciale causa di non punibilità (articolo 323-*ter* del codice penale) per chi volontariamente e prima dell'inizio di indagini a suo carico offra una fattiva collaborazione alla polizia o all'autorità giudiziaria. Si tratta di novità di rilievo, che – in sintonia con l'impianto di fondo del presente disegno di legge e, pur in diverso ambito, in linea con la *ratio* che ispira la legge sul *whistleblowing* – si affianca sinergicamente alle altre

misure adottate (anche mediante il ricorso a tecniche investigative speciali) per una più efficace attività di accertamento e repressione dei fenomeni corruttivi e « para-corruttivi » (come la turbata libertà degli incanti e la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione). Non solo: la connessione razionale fra le modifiche volte all'inasprimento sanzionatorio, alla stabilizzazione delle pene accessorie e all'introduzione della causa di non punibilità crea altresì le condizioni per una più efficace prevenzione, costituendo una contropinta dissuasiva dall'entrare in accordi illeciti.

Sul fronte investigativo, poi, con le modifiche alla legge 16 marzo 2006, n. 146, la disciplina organica delle operazioni di polizia sotto copertura viene estesa al contrasto di alcuni reati contro la pubblica amministrazione, sul modello delle regole, già esistenti, in materia di contrasto della mafia, del traffico di stupefacenti e di una serie di altri delitti. In sintonia con gli impegni assunti in ambito internazionale e per affrontare incisivamente il malaffare, la novella mira quindi a potenziare gli strumenti investigativi per la prevenzione, l'accertamento e la repressione di reati allarmanti per diffusività e gravità degli effetti distorsivi prodotti a danno del buon andamento della pubblica amministrazione, dell'economia, della libera concorrenza e dell'affidamento dei mercati.

I reati per cui si propone l'estensione delle tecniche investigative speciali previste dall'articolo 9 della legge n. 46 del 2006 sono i seguenti:

concussione (articolo 317 del codice penale);

corruzione per l'esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale);

corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319 del codice penale);

corruzione (propria) aggravata dal fatto di avere ad oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene nonché il pagamento o il rimborso di tributi (articolo 319-*bis* del codice penale);

corruzione in atti giudiziari (articolo 319-*ter* del codice penale);

induzione indebita a dare o promettere utilità (limitatamente ai fatti commessi dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, ossia all'ipotesi di reato più grave, prevista dal primo comma dell'articolo 319-*quater* del codice penale);

corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (articolo 320 del codice penale);

corruzione attiva, in tutte le sue forme (per l'esercizio della funzione o per atto contrario: articolo 321 del codice penale);

istigazione alla corruzione, attiva o passiva (articolo 322 del codice penale);

peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee ed i funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (articolo 322-*bis* del codice penale);

traffico di influenze illecite (articolo 346-*bis* del codice penale);

turbata libertà degli incanti (articolo 353 del codice penale);

turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (articolo 353-*bis* del codice penale).

Va evidenziato che, a seguito dell'intervento sull'articolo 9 della legge n. 146 del 2006, le condotte non punibili restano confinate a quelle necessarie per l'acquisizione di prove relative ad attività illecite già in corso e che non istighino o provochino la condotta delittuosa, ma s'inseriscano in modo indiretto o meramente strumentale nell'esecuzione di attività illecite altrui, secondo il paradigma della causa di giustificazione elaborato dalla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il giudice di legittimità, aderendo a quanto più volte affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, distingue, infatti, la figura dell'agente infiltrato da quella dell'agente provocatore e ritiene che le cause di giustificazione speciali che disciplinano le attività sotto copertura scriminino solo le condotte espressamente dichiarate non punibili, con esclusione dell'attività di provocazione vera e propria, di quella, cioè, che si concreta in un incitamento o in una induzione al crimine del soggetto indagato.

Infine, in chiave di maggiore effettività dell'azione giudiziaria e per potenziare la dissuasività delle misure ablatorie patrimoniali, si segnala la modifica all'articolo 578-*bis* del codice di procedura penale, volta a estendere i poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, ai fini della decisione sulla confisca ordinata ai sensi dell'articolo 322-*ter* del codice penale, nel caso di condanna o di applicazione della pena per uno dei delitti previsti dagli articoli da 314 a 321 del codice penale, anche se commessi dai soggetti indicati nell'articolo 322-*bis* del codice penale.

La modifica della norma processuale consente di mantenere l'efficacia della confisca disposta con la sentenza di condanna dal giudice di primo grado nei casi in cui il successivo grado di giudizio si chiuda con una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato per prescrizione o per amnistia. Si tratta di un'innovazione significativa, che raccoglie i risultati dell'evoluzione giurisprudenziale, anche di fonte sovranazionale, e gli spunti provenienti dall'ampio dibattito dottrinale in materia di «confisca senza condanna», assicurando effettività e deterrenza alle misure di contrasto del fenomeno corruttivo anche sul fronte patrimoniale. L'intervento, infatti, potenzia uno strumento ablatorio di natura reale che – impedendo l'accumulazione e il reinvestimento di capitali illeciti – si è rivelato arma particolarmente efficace (e temuta) nella prevenzione e repressione del malaffare.

L'intervento normativo proposto incide direttamente sull'articolo 5 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, e sull'articolo 4 della legge

18 novembre 1981, n. 659, mentre integra l'ordinamento giuridico con riferimento alle altre norme inserite nell'analisi del quadro normativo nazionale.

*4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L'intervento in materia di prevenzione e contrasto dei delitti contro la pubblica amministrazione è conforme alla disciplina costituzionale e anzi provvede, nel solco segnato dall'articolo 97 della Costituzione, a tutelare il buon andamento dell'amministrazione pubblica. In materia di trasparenza dei finanziamenti ai partiti e movimenti politici non si rilevano problematiche di compatibilità costituzionale.

*5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Il disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

*6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

*7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

L'intervento normativo incide sulla materia penale, riservata alla fonte primaria. Per quanto attiene alla nuova disciplina della trasparenza dei partiti e movimenti politici, l'intervento normativo riveste necessariamente il livello normativo primario anche in considerazione dell'apparato sanzionatorio connesso alla violazione di specifiche disposizioni prescrittive.

*8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza, né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

## PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

Il disegno di legge attua obblighi internazionali sin qui disattesi. Si rileva infatti come il GRECO – organismo istituito dal Consiglio d'Europa nel 1999 – abbia approvato, nella sua ottantesima assemblea plenaria, l'*Addendum* al Secondo rapporto di conformità sull'Italia. Tale documento costituisce l'esito di una procedura di valutazione volta a verificare se il nostro Paese ha messo in pratica le indicazioni che gli erano state in precedenza rivolte al fine di uniformare la propria legislazione alla Convenzione penale sulla corruzione, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1999, ratificata dall'Italia ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110.

Nelle sue conclusioni, il GRECO – pur apprezzando l'attuazione soddisfacente di alcune raccomandazioni già emesse – rilevava che, in tema di « incriminazioni », delle nove raccomandazioni formulate, otto rimanevano attuate solo in parte.

Rispetto ad alcune delle raccomandazioni inevase, sono già allo studio distinte iniziative legislative volte a rimuovere le persistenti difformità degli strumenti di lotta alla corruzione interni rispetto agli obblighi convenzionali.

Le ulteriori questioni in tema di incriminazioni, rispetto alle quali permangono difformità tra il diritto interno e gli obblighi imposti dalla Convenzione, per le quali il GRECO auspica un immediato intervento del legislatore o incoraggia un ripensamento delle riserve apposte all'atto del deposito dello strumento di ratifica (riserve ribadite nel luglio 2017), riguardano i seguenti punti:

1. le norme del codice penale che prevedono la necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione commessi all'estero;

2. i vuoti di penalizzazione con riguardo alle condotte aventi a oggetto: la corruzione attiva e passiva dei pubblici ufficiali stranieri; la corruzione (attiva e passiva) dei funzionari delle organizzazioni internazionali; la corruzione (attiva e passiva) dei membri delle assemblee parlamentari internazionali e dei giudici e funzionari delle corti internazionali;

3. l'esclusione dall'ambito del penalmente rilevante della condotta di chi offre o promette il vantaggio al millantatore di influenza;

4. il mantenimento, anche a seguito delle modifiche all'articolo 2635 del codice civile (Corruzione tra privati) introdotte dal decreto legislativo 15 marzo 2017, n. 38, della condizione di procedibilità della querela, fatta eccezione per le ipotesi in cui dalla condotta corruttiva derivi una distorsione della concorrenza nell'acquisizione di beni o servizi.

L'unico aspetto su cui non si interviene, in conformità alla riserva apposta dall'Italia nel momento della ratifica, a norma dell'articolo 37 della Convenzione, e rinnovata nel luglio 2017, riguarda la sottoposizione a sanzione penale delle condotte di corruzione passiva dei pubblici ufficiali stranieri e quelle di corruzione, sia attiva che passiva, dei membri delle assemblee pubbliche straniere (fatta eccezione per quelle degli Stati dell'Unione europea).

Per quanto concerne le norme di cui al capo II, si evidenzia che all'Unione europea non sono attribuite competenze in materia di disciplina del finanziamento dei partiti e movimenti politici negli Stati membri. L'intervento, comunque, raccoglie le raccomandazioni del GRECO, nel citato *Addendum* al Secondo rapporto di conformità sull'Italia, riguardo al tema della trasparenza del finanziamento dei partiti politici.

*11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

*12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali, come spiegato *sub* 10).

Si aggiunge che l'intervento, attraverso l'estensione delle speciali tecniche investigative di cui all'articolo 9 della legge n. 146 del 2006, dà anche attuazione a quanto espressamente previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 (Convenzione di Mérida), firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116.

Anche la modifica dell'articolo 322-*quater* del codice penale concorre a dare esecuzione agli obblighi internazionali, raccogliendo una delle raccomandazioni dell'OCSE, all'esito della valutazione di Fase 3 (2011) e della procedura di *follow-up* del maggio 2014, in vista della valutazione di Fase 4 (2020, in attuazione della Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata il 17 dicembre 1997, entrata in vigore il 15 febbraio 1999 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 29 settembre 2000, n. 300.

*13) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano precedenti, se non in materia di eccessiva dilatazione dei tempi di giustizia, che con il presente intervento normativo saranno ridotti.

*14) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Si veda quanto esposto *sub* 13).

*15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

Lo schema si pone nel solco già tracciato da altri interventi normativi adottati negli Stati membri dell'Unione in tema di rafforzamento dei presìdi legali contro la corruzione.

Considerata la specificità dell'ordinamento giuridico italiano in materia di disciplina del finanziamento dei partiti e dei movimenti politici, non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

### PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

*1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il provvedimento contiene definizioni normative coerenti con quelle usate nei testi legislativi novellati.

*2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi che figurano nello schema di intervento normativo sono corretti.

*3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.*

Si è fatto ricorso, oltre che alla normazione diretta, anche alla tecnica della novella legislativa con riferimento a disposizioni vigenti.



4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

L'intervento normativo comporta l'abrogazione dell'articolo 346 del codice penale, il cui contenuto è parzialmente riprodotto all'interno dell'articolo 346-bis, che punisce il traffico illecito di influenze, il pagamento cioè di ogni mediazione di terzi con il pubblico ufficiale al fine di remunerarne i favori, in ragione di rapporti esistenti o meno con costui o anche solo vantati.

In materia di finanziamento ai partiti e movimenti politici è prevista l'abrogazione del primo e dell'ottavo periodo del comma 3 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 149 del 2013.

5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente. Ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'articolo 10, comma 4, del disegno di legge, non si applicano gli articoli 16 e 26 della legge n. 689 del 1981.

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche di carattere integrativo o correttivo.*

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.*

Non sono previsti atti successivi attuativi di natura normativa.

8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche, con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Sono stati utilizzati i dati statistici già in possesso dell'amministrazione proponente.

Il controllo e il monitoraggio statistico, che riguarda i procedimenti penali, sarà svolto dal Ministero della giustizia.

## ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

### **SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**

#### **Motivazioni dell'intervento**

L'intervento normativo nasce dalla necessità di contrastare con la massima efficacia possibile i gravissimi danni prodotti nel tessuto sociale ed economico del nostro Paese dall'endemico fenomeno della corruzione nel settore pubblico e di adeguare il diritto interno agli strumenti di lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa, accogliendo anche alcune raccomandazioni provenienti, in sede sovranazionale, dal *Groupe d'Etas contre la Corruption* (GRECO) e dall'OCSE. Il livello di corruzione percepita nel settore pubblico è molto alto e mantiene l'Italia in posizione lontana dai vertici della classifica europea: nel 2016 l'Italia era l'ultima della classifica in Europa; nel 2017 è 25esima su 31, con un voto complessivo di 50 punti su 100 che segna una grave insufficienza e il permanere di una sensibile distanza dai livelli auspicabili e realmente competitivi.

Ne risulta danneggiata complessivamente l'economia, la crescita culturale e sociale del Paese, l'immagine della pubblica amministrazione e la fiducia stessa dei cittadini nell'azione amministrativa.

L'obiettivo perseguito con il presente intervento è quello di fronteggiare in modo più efficace il fenomeno corruttivo intervenendo in materia di prevenzione, accertamento, repressione e più in generale di contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione, nonché di adeguare la normativa interna a quella convenzionale, nella prospettiva dell'assunzione di un ruolo preminente dell'Italia all'interno del GRECO nell'azione di contrasto al fenomeno corruttivo.

All'opzione di procedere ad un generalizzato inasprimento delle pene principali dei delitti contro la pubblica amministrazione, sulla scia di quanto già avvenuto per effetto delle precedenti modifiche normative intervenute a partire dalla legge 26 aprile 1990, n.867 e, più di recente, con le leggi 6 novembre 2012, n. 190 e 27 maggio 2015, n. 69), s'è scelta l'opzione che propone, in ambito penale, due direttrici d'intervento, che si muovono sul

piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale ai fini della repressione del fenomeno corruttivo.

Sotto lo specifico profilo dell'impatto, la prima opzione non consente di realizzare l'obiettivo prefissato dal legislatore in termini di maggiore incisività nell'azione di contrasto e repressione del fenomeno corruttivo, come dimostrano le comparazioni e le rilevazioni statistiche effettuate nel corso dell'istruttoria, nonché le analisi della giurisprudenza e i contributi dottrinari disponibili. I dati statistici elaborati dalla direzione ministeriale competente, in particolare, evidenziano come al sensibile e progressivo inasprimento delle pene previste per i delitti contro la pubblica amministrazione adottato dalle precedenti riforme normative non corrispondono significative correlazioni con il numero dei reati accertati e delle condanne definitive, stante l'esiguità dei reati accertati in giudizio e la sostanziale indifferenza del loro numero ai mutamenti edittali (cfr. dati del Casellario giudiziale).

L'opzione scelta di un intervento sistematico che introduce modifiche alle norme del codice penale, del codice di rito, all'ordinamento penitenziario e alla legge di ratifica della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (legge 16 marzo 2006, n. 146), è quella che ha un impatto maggiore sul piano della prevenzione e della repressione e un impatto sociale più significativo. Una sistematica penale della materia più moderna e maggiormente corrispondente agli standard regolamentari europei si prefigge sul piano collettivo il vantaggio di ridurre il tasso di corruzione con evidenti ricadute economiche, secondo l'ovvia considerazione dell'aumentato rischio vista la più aspra risposta repressiva, in senso lato, collegato all'eventuale adozione di condotte illecite. Sotto questo profilo è innegabile che la rottura di patti corruttivi, l'eliminazione di posizioni di monopolio raggiunte attraverso il pagamento sistemico di pubblici funzionari sia destinato a liberare risorse economiche pubbliche e a svolgere effetti benefici sul sistema dell'impresa privata.

La proposta è stata preceduta da consultazioni che hanno coinvolto le parti interessate, quali rappresentanti della magistratura, studiosi universitari di diritto penale ed esperti di diritto processuale penale, oltre che gli organi

istituzionali. E' stata altresì preceduta dall'esame di numerosi studi pubblicati in materia di criminalità contro la pubblica amministrazione, della giurisprudenza nazionale e sovranazionale e di precedenti disegni di legge, nonché dall'acquisizione e analisi delle statistiche giudiziarie.

Quanto alle disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici, la principale motivazione dell'intervento risiede nella insufficiente capacità della normativa in vigore di assicurare in modo trasparente informazioni aggiornate e complete circa i contributi, le prestazioni o altre forme di sostegno patrimoniale a favore di tali soggetti, nonché nella inadeguatezza del quadro regolatorio attuale ai fini della trasparenza delle suddette informazioni qualora riferite a fondazioni, associazioni e comitati i cui organi direttivi siano determinati dai partiti o movimenti politici. L'intervento normativo proposto mira, dunque, a rafforzare significativamente la disciplina in materia, anche attraverso una revisione e rimodulazione delle sanzioni in caso di inottemperanza. I principali effetti attesi riguardano un aumento della quantità, tempestività e completezza delle informazioni riguardanti i contributi, le prestazioni o altre forme di sostegno a favore dei partiti e movimenti politici e una conseguente maggiore capacità di controllo sia da parte degli organismi competenti che dei cittadini.

## **1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**

In materia di lotta alla corruzione, il Paese ha lentamente migliorato la sua posizione negli ultimi anni. Nell'ultimo rapporto della o.n.g. Transparency International (che monitora l'indice di corruzione nel mondo), la posizione dell'Italia è avanzata al 54° posto, tra 180 Paesi esaminati, migliorando di sei posizioni rispetto all'anno precedente, con un avanzamento progressivo di 18 posizioni a partire dal 2012, grazie anche all'introduzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e a plurimi interventi normativi anticorruzione, in ambito sia civile che penale, tra i quali la legge 190 del 2012. Ciò nonostante, il livello di corruzione percepita nel settore pubblico è ancora molto alto e mantiene l'Italia in posizione lontana dai vertici della classifica europea: nel

2016 l'Italia era l'ultima della classifica in Europa; nel 2017 è 25esima su 31, con un voto complessivo di 50 punti su 100 che segna una grave insufficienza e il permanere di una sensibile distanza dai livelli auspicabili e realmente competitivi.

Recenti studi e pubblicazioni, indagini e procedimenti penali per fatti di corruzione gravissimi e sistematici (alcuni dei quali hanno avuto anche vasta eco mediatica) mostrano come la corruzione e gli altri reati contro la pubblica amministrazione siano delitti seriali e pervasivi, che si traducono in un fenomeno endemico, che alimenta mercati illegali, distorce la concorrenza, costa alla collettività un prezzo elevatissimo, in termini sia economici, sia sociali. Non va sottovalutato, infatti, che la distorsione delle funzioni amministrative altera i meccanismi della competizione fra imprese e fra individui, favorendone alcune o alcuni a danno di altri, a prescindere dalle effettive qualità imprenditoriali o professionali dei soggetti coinvolti. Ne risulta danneggiata complessivamente l'economia, la crescita culturale e sociale del Paese, l'immagine della pubblica amministrazione e la fiducia stessa dei cittadini nell'azione amministrativa.

Consentire la sedimentazione di simili fenomeni può portare alla disgregazione dello stato di diritto, come incisivamente denunciato nel preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 (c.d. convenzione di Merida), firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116, laddove si rappresenta la preoccupazione degli Stati per la *«gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto»*, per i *«nessi esistenti tra la corruzione ed altre forme di criminalità, in particolare la criminalità organizzata e la criminalità economica, compreso il riciclaggio di denaro»* e altresì per i *«casi di corruzione relativi a considerevoli quantità di beni, i quali possono rappresentare una parte sostanziale delle risorse degli*

*Stati, e che minacciano la stabilità politica e lo sviluppo sostenibile di tali Stati».*

Per fronteggiare in modo efficace il fenomeno corruttivo e, in generale, per assicurare una maggiore incisività all'azione di contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, il presente disegno di legge propone, in ambito penale, due direttrici d'intervento, che si muovono sul piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale. Vi è la consapevolezza, infatti, che l'effettività di un'incriminazione dipende non solo dalla formulazione di fattispecie incriminatrici e dall'entità della pena edittale, ma anche dagli strumenti d'indagine e dai poteri di accertamento che l'ordinamento mette a disposizione degli organi inquirenti e dell'autorità giudiziaria per perseguire efficacemente i reati. Al riguardo il potenziamento degli strumenti di contrasto del malaffare dilagante non può esaurirsi nell'inasprimento sanzionatorio, destinato a rimanere privo di effettività se non accompagnato da efficaci strumenti di prevenzione e accertamento dei reati. Del resto, il sensibile e progressivo inasprimento delle pene previste per i delitti contro la pubblica amministrazione a partire dalla riforma adottata nel 1990 (con legge 26 aprile 1990, n. 867) e, più marcatamente, dal 2012 (con le leggi 6 novembre 2012, n. 190 e 27 maggio 2015, n. 69) - pur sortendo l'effetto di prolungare i termini di prescrizione dei reati - non presenta una significativa correlazione con il *numero* dei reati accertati e delle condanne definitive, come le statistiche del Ministero della giustizia - Direzione generale di Statistica e Analisi organizzativa rivelano.

Nella tabella che segue si indicano sulla base delle indicazioni provenienti dal *Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa* i procedimenti iscritti e definiti nei tribunali italiani -sezione gip gup- relativi ai più gravi reati contro la PA negli anni 2013-2016

Reato	2013		2014		2015		2016	
Peculato (art. 314 cp)	2013	2139	1512	1676	2155	2117	2012	1991
Malversazione a danno dello Stato (art. 316 bis cp) 140 153	106	112	93	93	139	137	342	353
Concussione (art. 317 cp)	445	552	446	410	373	436		
Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 cp)	152	131	112	144	126	107	130	130
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 cp)	37	24	66	41	34	59	70	48
Pene per il corruttore (art. 321 cp)	673	607	849	895	475	542	509	555
corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 cp)	919	867	1005	1066	641	712	675	698

Una più puntuale analisi, ad esempio, sull'andamento dei procedimenti iscritti per corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.<sup>1</sup>) presso le sezioni del giudice delle indagini preliminari dei tribunali italiani dal 2010 al 2016 dà conto di: 729 iscritti nel 2010; 648 nel 2011; 683 nel 2012; 919 nel 2013; 1005 nel 2014; 641 nel 2015, 675 nel 2016.

A fronte di tali numeri di procedimenti penali iscritti per detto titolo di reato, presso le stesse sezioni GIP/GUP le definizioni con sentenza di condanna sono pari al 4% nel 2010 e nel 2011; 1% nel 2012; 2% nel 2013; 3% nel 2014, nel 2015 e nel 2016. Sensibilmente più alta rispetto alle sentenze di condanna, in questa fase, è la percentuale di definizione mediante applicazione concordata della pena (c.d. *patteggiamento*): 9% nel 2010 e nel 2011; 10% nel 2012; 8% nel 2013; 10% nel 2014 e nel 2015; 8% nel 2016.

In dibattimento i dati sono così riassumibili: 254 procedimenti iscritti nel 2010; 247 nel 2011; 170 nel 2012; 218 nel 2013; 300 nel 2014; 196 nel 2015; 206 nel 2016; 221 nel 2017. Rispetto ai procedimenti penali iscritti

<sup>1</sup> Si assume a parametro di verifica statistica il dato relativo al reato di cui all'art. 319 c.p. perchè si tratta del solo delitto, tra quelli tipicamente riconducibili al fenomeno delle corruzioni-concussioni-induzioni indebite - che non abbia subito modifiche del fatto-tipico nel corso degli anni.

presso le stesse sezioni dibattimentali del Tribunale, le definizioni con sentenza di condanna fanno registrare una progressiva flessione nel tempo: sono pari al 45% nel 2010; 31% nel 2011; 29% nel 2012; 34% nel 2013; 26% nel 2014 e nel 2015; 22% nel 2016; 25% nel 2017.

Se poi si esaminano i dati del Casellario giudiziale<sup>2</sup> relativi al numero di sentenze di condanna e di applicazione della pena *definitive* per il reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, emerge nitidamente l'esiguità dei reati *accertati* in giudizio e la sostanziale indifferenza del loro numero ai mutamenti edittali:

- 240 sentenze nel 2012, di cui 176 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.;
- 298 sentenze nel 2013, di cui 145 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.;
- 186 sentenze nel 2014, di cui 144 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.;
- 214 sentenze nel 2015, di cui 145 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.;
- 163 sentenze nel 2016, di cui 113 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.;
- 261 sentenze nel 2017, di cui 241 di applicazione della pena ex art. 445 c.p.p.

Merita evidenziare sin d'ora che delle sentenze definitive (sia di condanna, a seguito di accertamento giudiziale, sia di applicazione della pena), la maggior parte riconosce il beneficio della *sospensione condizionale della pena*: 140 su 240 sentenze nel 2012; 97 su 298 nel 2013; 96 su 186 sentenze nel 2014; 115 su 214 sentenze nel 2015; 54 su 163 sentenze nel 2016; 140 su 261 sentenze nel 2017.

Considerati, quindi, i dati statistici sopra richiamati e il sensibile aumento delle pene già apportato ai delitti contro la pubblica amministrazione dalle modifiche normative nel corso degli anni (in misura che, sempre per restare al delitto di corruzione propria antecedente, ha fatto progressivamente lievitare la pena detentiva da quella compresa tra due e cinque anni di reclusione, originariamente prevista dal codice penale del 1930, a quella

---

<sup>2</sup> La rilevazione, fornita dal Dipartimento per gli Affari di giustizia - Direzione generale della Giustizia penale - potrebbe discostarsi dai dati reali a causa dell'arretrato nell'alimentazione dei dati da parte degli uffici.



compresa tra sei a dieci anni di reclusione, con un aumento percentuale del 200% nel minimo e del 100% nel massimo), si ritiene che un ulteriore, generalizzato aggravamento delle pene principali non sia strumento strategicamente vincente. Tale intervento, del resto, non si giustificerebbe neppure con l'esigenza di assicurare tempi più lunghi per la prescrizione, dopo i sensibili aumenti sanzionatori già introdotti e le modifiche significative al regime prescrizionale apportate con legge 23 giugno 2017, n. 103 (con sospensione del decorso della prescrizione tra la sentenza di condanna di primo grado, anche in sede di rinvio, sino al dispositivo della sentenza che definisce il grado successivo, per un periodo non superiore a un anno e sei mesi e l'ulteriore sospensione per un eguale periodo tra la sentenza di condanna di secondo grado, anche in sede di rinvio, sino al dispositivo della sentenza definitiva).

Nella prospettiva indicata, l'intervento normativo in esame, nella parte in cui incide sul regime della sospensione condizionale e del rito dell'applicazione della pena su richiesta, si propone - all'interno delle "condanne pateggiate", che costituiscono sul piano quantitativo il dato di maggiore rilievo - di scindere, in numero rilevante di casi, la sorte della pena detentiva principale da quella della pena accessoria. Si consente infatti al giudice, con riguardo a pene contenute nel limite di due anni di reclusione, per le quali è appunto consentito il c.d. patteggiamento, di sospenderne l'esecuzione, ma non con riguardo alla sanzione accessoria. E ciò al duplice scopo di non vanificare sul piano della dissuasione generale e su quello della prevenzione speciale gli effetti dell'accertamento penale. L'effetto atteso è quello, dunque, di vedere aumentata, nell'ambito dei dati riferiti, la percentuale di sentenze cui segua l'effettiva esecuzione delle pene che inibiscono l'accesso a funzioni pubbliche ovvero a rapporti economici con la pubblica amministrazione.

Analogamente, appare più utile, sul piano della prevenzione e della repressione, il potenziamento degli strumenti di indagine e di accertamento dei reati (di cui si dirà meglio più sotto, a proposito delle operazioni sottocopertura e della speciale causa di non punibilità per la collaborazione) e una

più severa disciplina delle sanzioni accessorie, che valga a renderne i contenuti di interdizione e divieto effettivi e dissuasivi.

Allo stato delle acquisizioni giudiziarie, è consolidato negli studi dedicati al fenomeno corruttivo il dato secondo cui «tra i principali problemi che deve fronteggiare qualsiasi strategia di contrasto della corruzione v'è, notoriamente, l'elevatissima "cifra nera" del mercimonio delle funzioni pubbliche, a causa del mutuo interesse delle parti ad occultare il patto corruttivo e a difendersi reciprocamente». In questa prospettiva l'intervento normativo, sul solco di analoghe iniziative in altri settori dell'ordinamento (si pensi, ad esempio, nell'ambito della tutela della concorrenza, ai «programmi di clemenza», espressamente caldeggiati nella normativa eurounitaria e recepiti nella normativa nazionale a tutela della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'art. 15, comma 2-bis, legge 10 ottobre 1990, n. 287), prevede una causa di esclusione della punibilità per chi denunci volontariamente e tempestivamente i fatti delittuosi in esame, prestando una collaborazione fattiva per assicurare la prova del reato, l'identificazione dei correi e il recupero dei profitti illeciti. Si è rilevato che la previsione delle attenuanti speciali già in vigore (art. 323-bis c.p.), pure ispirata a una logica efficientistica, si è dimostrata insufficiente sul piano probatorio. Occorre incentivare le denunce e l'offerta di elementi decisivi a fini investigativi e di accertamento giudiziale dei fatti, ricorrendo a una premialità più avanzata.

L'opportunità di misure premiali tese a favorire l'emersione degli accordi corruttivi non è dubbia. Tale strategia è largamente praticata, ad esempio, nei contesti normativi anglo-americani, dove le autorità di *enforcement* fanno grande affidamento sul *self-reporting* e sulla collaborazione proattiva delle società e degli individui per una più effettiva attuazione delle leggi di contrasto della corruzione sia interna che internazionale. La predisposizione di misure premiali è già ampiamente sperimentata, del resto, anche nel nostro ordinamento: lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, ai sequestri di persona a scopo estorsivo e al traffico di stupefacenti e ha consentito risultati positivi in tema di accertamento dei reati, tanto da venire anche più recentemente attivata in settori diversi, propri della criminalità

economico-finanziaria (si pensi alla procedura di collaborazione volontaria, cd. *voluntary disclosure*, introdotta dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186).

I reati per i quali si introduce tale speciale causa di non punibilità - e per i quali è stringente la necessità di potenziare gli strumenti investigativi - sono gli stessi rispetto ai quali la polizia giudiziaria potrà operare, nei limiti della disciplina vigente, anche mediante operazioni sotto copertura: tali tecniche investigative speciali, infatti, nella medesima prospettiva di efficienza probatoria, vengono oggi estese anche ai più gravi reati contro la pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda la trasparenza e il controllo dei partiti e movimenti politici, occorre innanzi tutto ricordare che la disciplina attuale è frutto di interventi normativi che si sono stratificati nel corso del tempo. In particolare, l'art. 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (Modifiche ed integrazioni alla legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici) ha disposto che nel caso di erogazione di finanziamenti o contributi superiori a cinquemila euro annui il soggetto che li eroga ed il soggetto che li riceve sono tenuti - entro tre mesi dalla percezione - a farne dichiarazione congiunta, sottoscrivendo un documento depositato presso la Presidenza della Camera dei deputati.

La Legge 6 luglio 2012, n. 96 (Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali) ha, tra l'altro, introdotto l'obbligo di sottoporre i rendiconti di esercizio dei partiti e dei movimenti politici al giudizio di società di revisione e ha dettato disposizioni relative alle funzioni e alla composizione della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici.

Il decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito con modificazioni dalla L. 25 febbraio 2016, n. 21, ha introdotto una sanzione amministrativa di 200.000 euro in

caso di inottemperanza dell'obbligo di trasmissione dei rendiconti nei termini previsti.

Il decreto-Legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014, n. 13, oltre ad abolire i contributi pubblici ai partiti, ha introdotto norme in tema di redazione e pubblicità degli statuti, nonché disposizioni sulla trasparenza dei contributi a favore dei partiti e dei movimenti politici.

Il quadro normativo sinora brevemente richiamato mostra lacune e criticità che giustificano l'intervento regolatorio proposto.

In primo luogo, in base ai dati pubblicati nell'ultima relazione<sup>3</sup> della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (cfr. Tab. 1), in merito ai rendiconti per l'anno 2016, al 15 giugno 2017 il 19% dei partiti non aveva ancora ottemperato all'obbligo di presentazione del rendiconto.

**Tab 1 - Esiti attività di controllo sull'obbligo di presentare il rendiconto anno 2016**

	2016
Partiti e movimenti politici tenuti a presentare il rendiconto	89
Partiti e movimenti politici ottemperanti <sup>(1)</sup>	72
Partiti e movimenti politici inottemperanti	17

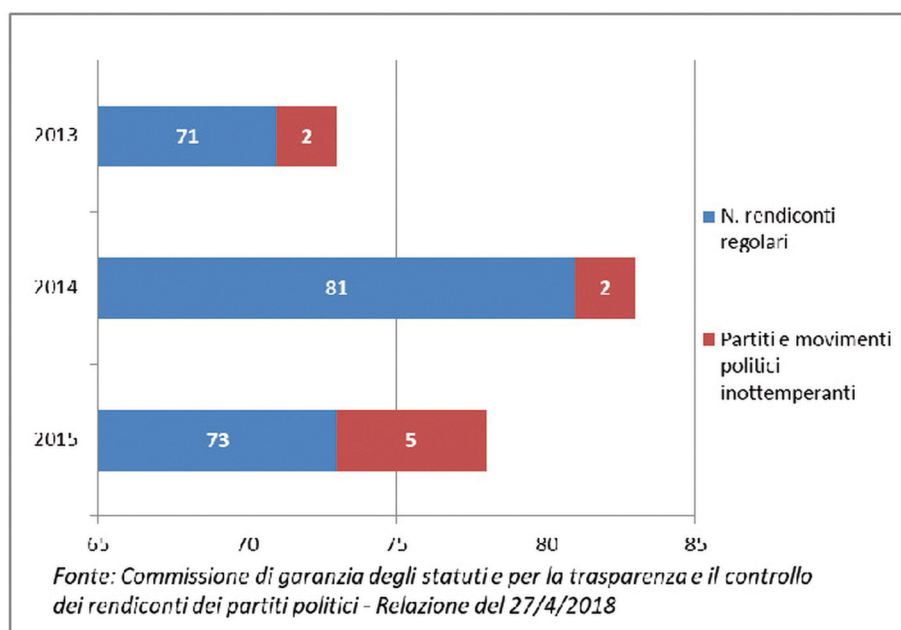
<sup>(1)</sup> Dati aggiornati al 15 giugno 2017

Fonte: Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici - Relazione del 27 aprile 2018

<sup>3</sup> Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, Relazione ai sensi dell'articolo 9, comma 5, della legge 6 luglio 2012, n. 96 trasmessa al Presidente della Camera dei Deputati il 27 aprile 2018.

La Figura 1 riporta i dati riferiti al triennio 2013-2015, sempre di fonte della Commissione. Dall'esame dei dati annuali emerge una tendenza ad ottemperare progressivamente nel tempo all'obbligo di presentazione dei rendiconti annuali.

**Figura 1 - Esiti attività di controllo rendiconti 2013-2015**



In secondo luogo, occorre sottolineare che l'articolo 5, comma 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 ha stabilito che ai contributi erogati di importo inferiore a euro 100.000 l'anno, effettuati con mezzi di pagamento diversi dal contante che consentano di garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identità dell'autore, non si applicano le disposizioni di cui al richiamato articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659.

Inoltre, lo stesso decreto-legge prevede che alcuni obblighi di pubblicità (in particolare: indicazione, nelle dichiarazioni dei redditi e patrimoniali dei titolari di cariche elettive, relative ai contributi percepiti; trasmissione annuale alla Presidenza della Camera dei deputati, da parte dei rappresentanti legali dei partiti, dell'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi) si applichino solo superata una soglia - pari a 5.000 euro l'anno - alquanto elevata.

Un ulteriore limite della normativa vigente risiede nella parziale regolamentazione delle fondazioni, delle associazioni e dei comitati politici.

Infatti, sebbene negli ultimi anni una quota sempre più rilevante dell'attività politica sia spostata su tali enti, essi non sono destinatari, in via generale, di disposizioni in materia di trasparenza, né in relazione ai finanziamenti e alla gestione dei bilanci, né in relazione alla composizione degli organi direttivi.

Il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 estende infatti il regime di trasparenza e pubblicità vigente per i partiti politici con riferimento a due sole categorie di fondazioni e associazioni:

- quelle i cui organi direttivi siano stati determinati dalla deliberazione di un partito o movimento politico;
- quelle che erogano ai partiti somme superiori al 10% dei proventi dell'anno precedente (art. 5, comma 4).

Sono quindi esclusi dalla disciplina tutti gli enti privi di un collegamento formalizzato con specifici partiti o che presentino rapporti finanziari diretti con gli stessi inferiori a una data soglia.

Quello delle fondazioni politiche è tuttavia un universo variegato e in forte crescita. Dal 2015 ad oggi l'osservatorio Openpolis ha individuato 121 strutture tra think tank, fondazioni e associazioni che presentano contiguità con le tradizionali organizzazioni politiche anche diverse da forme strutturate di collegamento, quali la presenza di esponenti politici negli organi apicali e lo svolgimento di attività politica in senso lato<sup>4</sup>.

E' interessante notare che delle 101 strutture censite<sup>5</sup>, ben 43 sono nate a partire dal 2010, a conferma del trend crescente del fenomeno.

In base all'ultimo rapporto dell'osservatorio<sup>6</sup>, oltre la metà di queste strutture è nata come corrente di partito o come progetto di aggregazione

---

<sup>4</sup> Il censimento di Openpolis riguarda strutture qualificate come "politiche" sulla base dei seguenti parametri: presenza di politici negli organi apicali; intitolazione a personalità politiche; attività riconducibili a quelle di forum di discussione o di formazione di una nuova classe politica; obiettivi di instaurazione di processi di policy making.

<sup>5</sup> Delle 121 strutture individuate, 101 hanno un sito web attivo o hanno partecipato all'indagine di Openpolis.

<sup>6</sup> Openpolis - AGI (2018), "Cogito ergo sum - Think tank, fondazioni e associazioni politiche in Italia".

politica. Circa un terzo svolge attività di ricerca e di formazione politica. Circa un decimo partecipa al dibattito pubblico in relazione a specifiche materie.

Infine, come sottolineato anche dalla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici<sup>7</sup>, un'ulteriore criticità che caratterizza l'attuale disciplina attiene al sistema sanzionatorio, caratterizzato da una sanzione unica non modulabile in base alla gravità degli inadempimenti in sede di resoconto.

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici**

Come evidenziato sopra, il tasso di corruzione permane elevato nonostante i ripetuti anche recenti interventi normativi, volti essenzialmente a inasprire le pene dei reati. In contrario il presente schema di disegno di legge si propone di dotare il sistema penale, nel medio e lungo periodo, di più efficaci strumenti per la prevenzione, l'accertamento e la repressione dei fenomeni corruttivi e, più in generale, dei reati contro la pubblica amministrazione.

Essenzialmente la minaccia di pena ha efficacia deterrente, secondo gli scopi tipici del diritto penale; se essa si accompagna alla previsione che, in caso di condanna, la sua esecuzione sarà effettiva e, soprattutto, se si impedisce al colpevole ogni occasione futura di commissione di analoghi reati, tale efficacia sarà maggiore. In questo senso, dunque, si perseguono effetti sia di prevenzione generale, che di prevenzione speciale, normalmente collegati alla comminazione e alla irrogazione della sanzione penale. Si interviene, pertanto, sull'apparato delle pene accessorie volte a interdire, in caso di condanna, nuove occasioni di rapporto con la pubblica amministrazione, escludendo al contempo che l'eventuale sospensione

---

<sup>7</sup> Conclusioni della relazione della Commissione di Garanzia degli Statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici - Relazione 27 aprile 2018

condizionale della pena detentiva si estenda automaticamente anche alla sanzioni che inibiscono ogni rapporto all'interno o con la pubblica amministrazione.

Ulteriore prospettiva dell'intervento è quella dell'indagine penale, in funzione di restituire efficienza all'accertamento dei fatti. In questo senso, da un lato, si dota il sistema di strumenti premiali nei confronti di chi spontaneamente contribuisca alla scoperta dello scambio segreto intrattenuto con il funzionario pubblico. E ciò nel presupposto che il legame tra corrotto e corruttore è un legame di reciproco vantaggio destinato a rimanere segreto nell'ottica del mantenimento di convenienze scambievoli. Prevedere strumenti il cui scopo è proprio quello di interrompere tale nesso può costituire, quindi, un ragionevole incentivo a palesare la natura illecita dei rapporti intrattenuti. Dall'altro lato si estende ai reati di corruzione in senso lato la disciplina già prevista - e discendente da obblighi internazionali - delle operazioni sotto copertura. Si tratta di strumenti di indagine particolarmente penetranti e adeguati appunto alla scoperta di relazioni illecite segrete, già dimostratesi efficienti nella accertamento dei delitti di criminalità organizzata.

Quelli sopra evidenziati costituiscono gli obiettivi generali del presente intervento normativo, ritenuti idonei a fronteggiare sul piano della prevenzione generale il fenomeno corruttivo e a dotare dunque il sistema di strumenti adeguati di scoperta e repressione dei reati nonché ad incidere sul tasso di corruzione percepito.

All'entrata in vigore della legge gli operatori (polizia giudiziaria, pubblici ministeri, giudici) vedranno ampliata, nell'immediato, la gamma di strumenti investigativi utili all'accertamento dei reati in esame. Secondo le regole proprio del diritto penale, il più severo regime delle pene accessorie sarà, invece, destinato a operare solo con riguardo ai fatti di reato commessi dopo l'entrata in vigore delle legge. La sua efficacia non è quindi immediatamente stimabile.

Obiettivo specifico dell'intervento è quello di vedere aumentata, nell'ambito dei dati riferiti, la percentuale di sentenze cui segua l'effettiva



esecuzione delle pene che inibiscono l'accesso a funzioni pubbliche ovvero a rapporti economici con la pubblica amministrazione.

L'inserimento di misure premiali in uno con le modifiche in campo investigativo si propone specificamente lo scopo della maggiore efficienza probatoria in funzione del più rapido accertamento dei reati.

In armonia con quanto evidenziato nella sezione dell'analisi del contesto, per quanto concerne i temi del Capo II (trasparenza e controllo dei partiti e dei movimenti politici), l'intervento normativo si propone di conseguire l'obiettivo generale di un sostanziale aumento della trasparenza nel finanziamento dei partiti, dei movimenti politici, delle fondazioni equiparate e dei soggetti finanziatori.

In linea con l'obiettivo generale, si elencano di seguito gli obiettivi specifici, strumentali rispetto al raggiungimento di tale obiettivo e correlati in maniera diretta all'intervento:

- Rafforzamento dei divieti e degli obblighi in materia di registrazione e pubblicazione di dati, per quanto concerne le attività di finanziamento e tracciabilità dei soggetti erogatori dei finanziamenti.
- Definizione puntuale degli enti che, in ragione della caratteristica composizione dei propri organi e del tipo di liberalità elargite, possono ritenersi equiparati ai partiti e movimenti politici, ed estensione agli stessi della disciplina in tema di trasparenza.
- Migliore definizione del sistema sanzionatorio, anche attraverso una migliore articolazione delle sanzioni previste.

## **2.2 Indicatori e valori di riferimento**

I valori di riferimento secondo quanto già evidenziato sopra al n.1) saranno costituiti dal numero di procedimenti penali iscritti, dalla loro durata, dal numero di definizioni con sentenza di condanna o di assoluzione ovvero di applicazione della pena.

Sul numero di condanne sarà opportuno verificare un loro eventuale aumento in ragione degli strumenti investigativi di nuovo conio; occorrerà

verificare il rapporto tra il numero delle sospensioni condizionali delle pene detentive inflitte e il numero di esecuzioni delle pene accessorie non sospese; analogamente con riguardo al numero di sentenze di applicazione della pena e numero di rigetti in caso di mancata sospensione delle pene accessorie.

Indicatori attendibili per la prescritta verifica saranno tutti i dati statistici, periodicamente raccolti dal Ministero della giustizia, acquisiti attraverso le rilevazioni dei sistemi informatici in dotazione degli uffici giudiziari da cui già sono tratte le indicazioni quantitative menzionate sopra al n.1).

Per quanto concerne gli indicatori da associare agli obiettivi relativi trasparenza e controllo dei partiti e dei movimenti politici, si fa riferimento alla reportistica e ai relativi dati statistici organizzati e raccolti dalla "Commissione di Garanzia degli Statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici - Relazioni annuali". In particolare, si prenderanno in considerazione dati inerenti:

- Ai rendiconti dei partiti e movimenti politici
- Ai rendiconti delle fondazioni equiparate a partiti e movimenti politici
- All'attività di verifica e controllo sui rendiconti di partiti, movimenti politici e fondazioni equiparate
- Alla qualità e diligenza nelle attività inerenti agli obblighi di rendicontazione di partiti, movimenti politici e fondazioni equiparate
- Alle contestazioni e sanzioni articolate per partiti, movimenti politici e fondazioni equiparate e per tipologia di obbligo contestato.

### **3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

Occorre rilevare che il presente intervento incide su norme di diritto penale sostanziale e processuale ed è evidente che ad esso sia connessa elevata rilevanza esterna sul piano simbolico, connaturale alla legislazione penale, e soprattutto in un ambito sensibile sul piano degli interessi socialmente rilevanti. Sotto questo profilo, l'intervento - comportando l'inasprimento del trattamento sanzionatorio in senso ampio di una particolare categoria di reati - è destinato a incidere direttamente sulla posizione giuridica del singolo condannato, ma anche ad avere effetti sulla generalità dei consociati, secondo gli scopi propri del diritto penale sostanziale. La

politica criminale perseguita, fondata su una libera opzione, esclude ex se quella del non intervento sulla materia in esame.

Si tenga presente, tuttavia, che l'intervento se, da un lato, è coerente con la linea politico-criminale fondata sulla convinzione che l'aumento dei livelli di pena edittale accresca la capacità intimidatrice delle fattispecie penali, dall'altro tende a perseguire una differente idea di pena, affidando alle sanzioni accessorie, sin qui non oggetto di intervento, e non solo alla pena detentiva, maggiore capacità di prevenzione e dissuasione. In questa prospettiva si è quindi abbandonata la tendenza ad affrontare la corruzione politico-affaristica esclusivamente nei termini dell'innalzamento dei limiti edittali. afferenti alla pena principale.

Analogamente, il mero inasprimento sanzionatorio sarebbe incoerente laddove non si incidesse anche sugli effetti della condanna e, in questo senso, si è optato per intervenire più ampiamente sul regime della sospensione condizionale e della riabilitazione, scindendo la sorte delle sanzioni accessorie da quelle della pena principale.

Quanto invece alle modifiche procedurali la previsione di più ampi poteri investigativi l'effetto atteso è quello della migliore risposta in campo investigativo a un fenomeno connotato da segretezza e dalla natura di scambio economico illecito, difficilmente emergente se non attraverso la previsione di strumenti – quali quelli della collaborazione della giustizia – già ampiamente sperimentati dalla legislazione nazionale.

Sul piano formale nemmeno può essere taciuto che alcune modifiche recate dal presente intervento trovano necessità nell'adeguamento, sin qui parziale, alla Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo nel 1999, cui l'Italia ha aderito, e ad altre fonti internazionali (Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, c.d. convenzione di Merida; Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata il 17 dicembre 1997, entrata in vigore il 15 febbraio 1999 e ratificata dall'Italia con legge n. 300 del 2000). Ci si riferisce in

particolar modo ai reati di corruzione internazionale e al traffico illecito di influenze.

Il complesso di norme in esame, al di là degli effetti preventivi generali, sul piano operativo è destinato essenzialmente ai soggetti del processo penale ed è destinato a funzionare con le vigenti risorse umane e materiali.

#### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

##### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

È dato acquisito che la corruzione incida anche sull'economia pubblica e la leale concorrenza tra imprese, oltre che sul buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione. La tradizionale strategia di contrasto della corruzione si è risolta nell'inasprimento delle sanzioni e nel rafforzamento della disciplina attraverso l'introduzione di nuove figure di reato. Un cambio di passo si è delineato con la valorizzazione della leva preventiva, rafforzando all'interno della stessa pubblica amministrazione l'etica della responsabilità, spingendo la struttura organizzativa a dotarsi delle cautele e degli strumenti necessari per minimizzare i rischi di verifica del reato. In questa medesima prospettiva, l'inasprimento delle sanzioni accessorie, sia per le persone fisiche che per gli enti, è volta a impedire che chi sia stato condannato possa nuovamente interagire nel medesimo ambito. Sotto questo profilo, va anche evidenziato che la rottura di patti corruttivi e l'eliminazione di posizioni di monopolio raggiunte attraverso il pagamento sistemico di pubblici funzionari sia destinato a liberare risorse economiche pubbliche e a svolgere effetti benefici sul sistema dell'impresa privata. È infatti oggetto di studi economici il rapporto tra tasso di corruzione percepito (CPI) e tasso di crescita. Analogamente esistono studi volti a dimostrare che le imprese che effettuano il pagamento di una tangente in cambio del permesso di operare in un certo mercato vedranno la loro competitività ridursi anche perché, così facendo, ritirano liquidità da investimenti in innovazione o ricerca per

costruire reti di contatti, rapporti e favori con i burocrati e i funzionari pubblici che dispongono di maggior potere scopo pertanto dell'intervento è anche quello di liberare risorse altrimenti "investite" nel pagamento di illecite prebende a funzionari pubblici.

Una sistematica penale della materia più moderna e maggiormente corrispondente agli standard regolamentari europei si prefigge sul piano collettivo il vantaggio di ridurre il tasso di corruzione con evidenti ricadute economiche, secondo l'ovvia considerazione dell'aumentato rischio vista la più aspra risposta repressiva, in senso lato, collegato all'eventuale adozione di condotte illecite. Si tratta di effetti destinati a prodursi nel tempo quantomeno con riguardo al loro impatto sui processi che verranno instaurati secondo le nuove norme.

In relazione alle disposizioni in tema di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici, l'impatto atteso dell'intervento è un aumento della quantità, tempestività ed esaustività delle informazioni relative ai contributi e ai finanziamenti elargiti, nonché un maggior controllo, anche diffuso, sui soggetti finanziatori e su quelli beneficiari, incluse le fondazioni, le associazioni e i comitati che, in ragione della caratteristica composizione dei propri organi e del tipo di liberalità elargite, si ritengono equiparati ai partiti e movimenti politici. L'efficacia delle disposizioni sulla trasparenza sarà, inoltre, rafforzata dalle modifiche al sistema sanzionatorio.

#### **4.2 Impatti specifici**

L'intervento si prefigura di ottenere un trattamento penale più aspro in caso di condanna per i delitti sin qui menzionati, soprattutto attraverso la previsione di misure di interdizione destinate ad operare in perpetuo ovvero con termini di durata più lunghi di quelli attuali e l'inasprimento delle condizioni alle quali potranno operare istituti quali la sospensione condizionale della pena, la riabilitazione o i benefici previsti dall'ordinamento penitenziario. Di tali misure dovrà fare applicazione la magistratura giudicante all'esito del processo, in caso di condanna, e il tribunale di sorveglianza, in sede di esecuzione della pena.

È attesa inoltre una più efficace risposta investigativa al fenomeno attraverso l'uso di operazioni sotto copertura e il contributo, non stimabile, che perverrà dagli stessi autori dei reati.

All'intervento sono estranei profili di diretta e immediata incidenza sulle piccole e medie imprese se non nel senso sopra riportato sub 4.1 e per l'introduzione della procedibilità d'ufficio per i reati di corruzione tra privati. Un diretto impatto sulle imprese hanno le norme relative alla responsabilità degli enti. Al riguardo, tuttavia, è opportuno evidenziare come il disegno di legge non prevede nuove forme di responsabilità ma incide esclusivamente sull'entità della sanzione accessoria interdittiva. Per i reati sin qui esaminati le imprese sono già destinatarie infatti degli obblighi organizzativi in funzione preventiva discendenti dal decreto legislativo n.231 del 2001.

#### **4.3 Motivazione dell'opzione preferita**

Per quanto sopra sostenuto, l'intervento fonda l'opzione prescelta sulla ritenuta necessità di un'azione sinergica, sul piano della prevenzione generale e speciale (in particolare, mediante l'effetto dissuasivo del significativo inasprimento delle sanzioni accessorie e della loro stabilizzazione nel tempo) e sul piano investigativo e processuale (attraverso la previsione di nuove forme di collaborazione premiale, di nuove tecniche investigative speciali e l'estensione dei poteri del giudice, in caso di prescrizione del reato, ai fini della confisca dei profitti illeciti).

### **5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

#### **5.1 Attuazione**

Per quanto attiene alle misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, come detto, sul piano operativo l'intervento è destinato a polizia giudiziaria, pubblici ministeri, giudici. Trattandosi di modifiche di disciplina del diritto penale si tratta di intervento fronteggiabile a risorse vigenti da parte degli operatori della giustizia. L'attuazione dell'intervento avviene tramite le risorse e le strutture interne dell'amministrazione

giudiziaria, per quanto di competenza. Pertanto, non sono previsti fattori che possano incidere negativamente sugli effetti prodotti dall'intervento regolatorio.

In particolare le principali novità sul piano investigativo, di più diretto impatto, sono costituite dall'introduzione di una nuova misura premiale che inciderà esclusivamente sul piano ordinamentale, attraverso l'acquisizione della denuncia e della testimonianza del soggetto collaborante e dalla previsione di attività di indagine sotto copertura. Si tratta a tale ultimo riguardo di adempimenti già attuati con le ordinarie attività di polizia giudiziaria (così, in particolare, per l'impiego degli agenti sottocopertura da parte delle strutture specializzate della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza), anche nell'ambito della cooperazione penale internazionale. Rispetto a tali attività sono allocate sufficienti risorse in capo al Ministero della giustizia.

Per quanto attiene alle norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici, non si intravedono difficoltà attuative se non in una fase iniziale di avvio delle misure.

## **5.2 Monitoraggio**

Per quanto attiene alle misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio verrà attuato dal Ministero della giustizia, attraverso le risorse a disposizione, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica. In particolare tra le attività istituzionali attribuite dal Decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55 alla Direzione generale della giustizia penale, rientra anche quella di effettuare rilevazioni statistiche al fine di valutare l'impatto socio-giuridico delle leggi.

Per quanto concerne le norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici, il monitoraggio verrà attuato dalla "Commissione di Garanzia degli Statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici" i cui risultati sono resi pubblici nella Relazione annuale redatta dalla medesima Commissione.

### **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

Lo schema di disegno di legge, per quanto attiene alle misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, è stato elaborato dagli uffici ministeriali competenti e sottoposto al vaglio dei soggetti interessati, essenzialmente magistrati e professori di diritto penale sia pure senza la costituzione di apposita commissione di studio. Il decreto è stato sottoposto nel corso dell'istruttoria alla valutazione di professori universitari quali esperti di diritto penale e processuale penale. La consultazione ha lasciato emergere sin da subito l'impraticabilità di soluzioni che collegassero automaticamente alla condanna per i delitti sin qui menzionati l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. La disciplina che ne sarebbe scaturita, infatti, avrebbe presentato criticità in punto di ragionevolezza e proporzione della risposta punitiva. Il dato è stato segnalato nel corso delle interlocuzioni non formalizzate come detto in seno a una commissione di studio e ha imposto di operare una ragionevole graduazione degli effetti della condanna anche in punto di misure interdittive.

Lo schema è stato quindi elaborato sulla base delle considerazioni effettuate nel corso dell'istruttoria dai menzionati soggetti estranei alla amministrazione, così garantendo l'apporto qualificato di esponenti delle categorie professionali maggiormente coinvolte. Inoltre ogni conseguente riflessione in ordine alla collocazione sistematica degli istituti e alla disciplina dei relativi presupposti ha ridotto entro ambiti squisitamente tecnico-giuridici l'elaborazione dello schema.

### **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

Come riferito ai fini dell'adozione del provvedimento, per la parte relativa al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione sono state svolte consultazioni con i soggetti menzionati sopra e sono state analizzate lo stato della giurisprudenza e i contributi dottrinari disponibili più recenti, svolgendo una comparazione delle opzioni da essi ricavabili anche parzialmente trasfuse in precedenti iniziative legislative. In questo senso la comparazione ha



necessariamente coinvolto i lavori parlamentari riferibili ad analoghe proposte di riforma della materia. Lavori che lasciano emergere un sostanziale favore per interventi esclusivamente di inasprimento delle pene detentive, cui non si è inteso aderire nella prospettiva come più volte segnalato di restituire efficienza al sistema anche attraverso la valorizzazione delle pene accessorie già contemplate e l'uso di strumenti investigativi già utilizzate in ambiti di criminalità organizzata, sulla base della considerazione della pervasività e segretezza del fenomeno corruttivo in senso lato.

## DISEGNO DI LEGGE

—

## CAPO I

MISURE PER IL CONTRASTO DEI REATI  
CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRA-  
ZIONE

## ART. 1.

*(Modifiche al codice penale).*

1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 9, dopo il terzo comma è aggiunto il seguente:

« Nei casi preveduti dalle disposizioni precedenti, la richiesta del Ministro della giustizia o l'istanza o la querela della persona offesa non sono necessarie per i delitti previsti dagli articoli 320, 321 e 346-*bis* »;

b) all'articolo 10, dopo il secondo comma è aggiunto il seguente:

« La richiesta del Ministro della giustizia o l'istanza o la querela della persona offesa non sono necessarie per i delitti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322, 322-*bis* »;

c) all'articolo 32-*ter*, secondo comma, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « Nel caso di condanna per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis*, non può avere durata inferiore a cinque anni né superiore a sette. Nondimeno, la condanna a pena superiore a due anni di reclusione per i delitti di cui al secondo periodo importa il divieto in perpetuo di concludere contratti con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio »;

d) l'articolo 32-*quater* è sostituito dal seguente:

« ART. 32-*quater*. — *(Casi nei quali alla condanna consegue l'incapacità di contrat-*

*tare con la pubblica amministrazione*). — Ogni condanna per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322, 322-*bis*, 323, secondo comma, 346-*bis*, 353, 355, 356, 416, 416-*bis*, 437, 452-*bis*, 452-*quater*, 452-*sexies*, 452-*septies*, 501, 501-*bis*, 640, secondo comma, numero 1, 640-*bis* e 644 del presente codice nonché dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, commessi in danno o a vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa, importa l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione »;

e) all'articolo 165, quarto comma, dopo la parola: « 320 » sono inserite le seguenti: « , 321 » e le parole: « all'ammontare di quanto indebitamente percepito dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio » sono sostituite dalle seguenti: « all'ammontare di quanto indebitamente dato o promesso al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio e, comunque, non inferiore a euro 10.000 »;

f) all'articolo 166, primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Non-dimeno, nel caso di condanna per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis*, il giudice può disporre che la sospensione non estenda i suoi effetti alle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione »;

g) all'articolo 179 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Nel caso di condanna per uno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis*, la riabilitazione concessa a norma dei commi precedenti non produce effetti sulla pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e su quella dell'incapacità di contrattare in perpetuo con la pubblica amministrazione. Decorso un termine non inferiore a dodici anni dalla riabilitazione, la pena accessoria

è dichiarata estinta, quando il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta »;

*h)* l'articolo 317-*bis* è sostituito dal seguente:

« ART. 317-*bis*. — (*Pene accessorie*). — La condanna per i reati di cui agli articoli 314, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis* importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Nondimeno, se viene inflitta la reclusione per un tempo non superiore a due anni, la condanna importa l'interdizione per una durata non inferiore a cinque anni né superiore a sette »;

*i)* all'articolo 318, primo comma, le parole: « da uno a sei anni » sono sostituite dalle seguenti: « da tre a otto anni »;

*l)* all'articolo 322-*bis*:

1) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri »;

2) al primo comma, dopo il numero 5-*bis*), sono aggiunti i seguenti:

« 5-*ter*) alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di organizzazioni pubbliche internazionali;

5-*quater*) ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e dei giudici e funzionari delle corti internazionali »;

3) al secondo comma, numero 2), le parole: « , qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria » sono soppresse;

*m)* all'articolo 322-*quater*, dopo la parola: « 320 » sono inserite le seguenti: « ,

321 » e le parole: « pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio » sono sostituite dalle seguenti: « pari all'ammontare di quanto indebitamente dato o promesso al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio e, comunque, una somma non inferiore a euro 10.000 »;

n) dopo l'articolo 323-*bis* è inserito il seguente:

« ART. 323-*ter.* — (*Causa di non punibilità*). — Non è punibile chi ha commesso taluno dei fatti previsti dagli articoli 318, 319, 319-*quater*, 320, 321, 322-*bis*, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, 346-*bis*, 353, 353-*bis* e 354 se, prima dell'iscrizione a suo carico della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale e, comunque, entro sei mesi dalla commissione del fatto, lo denuncia volontariamente e fornisce indicazioni utili per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili.

La non punibilità del pubblico ufficiale, dell'incaricato di pubblico servizio o del trafficante di influenze illecite è subordinata alla messa a disposizione dell'utilità percepita o, in caso di impossibilità, di una somma di denaro di valore equivalente ovvero all'indicazione di elementi utili a individuarne il beneficiario effettivo, entro il medesimo termine di cui al primo comma.

La causa di non punibilità non si applica quando vi è prova che la denuncia di cui al primo comma è premeditata rispetto alla commissione del reato denunciato »;

o) l'articolo 346 è abrogato;

p) all'articolo 346-*bis*:

1) il primo comma è sostituito dal seguente:

« Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-*ter* e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-*bis*, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'ar-

articolo 322-*bis*, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis*, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, è punito con la pena della reclusione da anni uno ad anni quattro e mesi sei »;

2) al secondo e al terzo comma, le parole: « altro vantaggio patrimoniale » sono sostituite dalle seguenti: « altra utilità »;

3) al quarto comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « o per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-*bis* in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio »;

q) all'articolo 649-*bis* sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « ovvero se la persona offesa è incapace per età o per infermità o se il danno arrecato alla persona offesa è di rilevante gravità ».

## ART. 2.

*(Modifiche al codice di procedura penale).*

1. Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 444, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

« 3-*bis*. Nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis* e 346-*bis* del codice penale, la parte, nel formulare la richiesta, può subordinarne l'efficacia all'esonazione dalle pene accessorie previste dagli articoli 32-*ter* o 317-*bis* del codice penale ovvero all'estensione degli effetti della sospensione condizionale anche a tali pene accessorie. In questi casi il giudice, se ritiene di applicare le pene accessorie o ritiene che l'estensione della sospensione con-

dizionale non possa essere concessa, rigetta la richiesta »;

b) all'articolo 445:

1) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Nei casi previsti dal presente comma è fatta salva l'applicazione del comma 1-ter »;

2) dopo il comma 1-bis è inserito il seguente:

« 1-ter. Con la sentenza di applicazione della pena di cui all'articolo 444, comma 2, del presente codice per taluno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis e 346-bis del codice penale, il giudice può applicare le pene accessorie previste dagli articoli 32-ter o 317-bis del codice penale »;

c) all'articolo 578-bis, dopo le parole: « e da altre disposizioni di legge » sono inserite le seguenti: « o la confisca prevista dall'articolo 322-ter del codice penale »;

d) all'articolo 683, comma 1:

1) al primo periodo, dopo le parole: « quando la legge non dispone altrimenti » sono aggiunte le seguenti: « , e sull'estinzione della pena accessoria nel caso di cui all'articolo 179, settimo comma, del codice penale »;

2) al secondo periodo, dopo le parole: « sulla revoca » sono inserite le seguenti: « della riabilitazione ».

### ART. 3.

*(Modifiche al codice civile).*

1. Al codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2635, il quinto comma è abrogato;

b) all'articolo 2635-bis, il terzo comma è abrogato.

### ART. 4.

*(Modifica alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenzia-*

*rio e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).*

1. All'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo le parole: « mediante atti di violenza, delitti di cui agli articoli » sono inserite le seguenti: « 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346-*bis*, ».

ART. 5.

*(Modifica alla legge 16 marzo 2006, n. 146, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001).*

1. All'articolo 9, comma 1, della legge 16 marzo 2006, n. 146, la lettera *a*) è sostituita dalla seguente:

« *a*) 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, comunque, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346-*bis*, 353, 353-*bis*, 453, 454, 455, 460, 461, 473, 474, 629, 630, 644, 648-*bis* e 648-*ter* nonché nel libro secondo, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale, ai delitti concernenti armi, munizioni, esplosivi, ai delitti previsti dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-*bis* e 3-*ter*, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché ai delitti previsti dal testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile



2006, n. 152, e dall'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, anche per interposta persona, danno rifugio o comunque prestano assistenza agli associati, acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano denaro o altra utilità, armi, documenti, sostanze stupefacenti o psicotrope, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto, prezzo o mezzo per commettere il reato o ne accettano l'offerta o la promessa o altrimenti ostacolano l'individuazione della loro provenienza o ne consentono l'impiego ovvero corrispondono denaro o altra utilità in esecuzione di un accordo illecito già concluso da altri, promettono o danno denaro o altra utilità richiesti da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio o sollecitati come prezzo della mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio o per remunerarlo o compiono attività prodromiche e strumentali ».

#### ART. 6.

*(Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica).*

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

a) all'articolo 13, comma 2, le parole: « Le sanzioni interdittive » sono sostituite dalle seguenti: « Fermo quanto previsto dall'articolo 25, comma 5, le sanzioni interdittive »;

b) all'articolo 25, comma 5, le parole: « per una durata non inferiore ad un anno » sono sostituite dalle seguenti: « per una durata non inferiore a cinque e non superiore a dieci anni ».

#### CAPO II

NUOVE NORME IN MATERIA DI TRASPARENZA E CONTROLLO DEI PARTITI E MOVIMENTI POLITICI

## ART. 7.

*(Norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici).*

1. Con l'elargizione di contributi, prestazioni gratuite o altre forme di sostegno ai partiti o movimenti politici i soggetti erogatori acconsentono alla pubblicità dei dati di cui al terzo periodo. È fatto divieto ai partiti o movimenti politici di ricevere contributi, prestazioni gratuite o altre forme di sostegno a carattere patrimoniale, in qualsiasi modo erogati, ivi compresa la messa a disposizione con carattere di stabilità di servizi a titolo gratuito, da parte di persone fisiche o enti che si dichiarino contrari alla pubblicità dei relativi dati. Per i contributi, le prestazioni o altre forme di sostegno di cui al primo periodo sono annotati, entro il mese solare successivo a quello di percezione, in apposito registro numerato progressivamente in ogni pagina e bollato in ogni foglio da un notaio, custodito presso la sede legale del partito o movimento politico, l'identità dell'erogante, l'entità del contributo o il valore della prestazione o della diversa forma di sostegno e la data dell'erogazione. In caso di scioglimento anche di una sola Camera, il predetto termine è ridotto a quindici giorni decorrenti dalla data dello scioglimento e in ogni caso l'annotazione deve essere eseguita entro il mese solare successivo a quello di percezione. Entro gli stessi termini di cui al terzo e al quarto periodo, i dati annotati devono risultare dal rendiconto di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, ed essere pubblicati nel sito *internet* istituzionale del partito o movimento politico. Sono esenti dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma i contributi occasionalmente corrisposti in denaro contante per un importo complessivo non superiore a euro 500 nel corso di manifestazioni ed eventi politici pubblici, fermo restando in ogni caso l'obbligo di rilasciarne ricevuta, per finalità di computo della complessiva entità dei contributi riscossi dal partito o movimento politico.

2. Ai partiti e ai movimenti politici è fatto divieto di ricevere contributi prove-

nienti da governi o enti pubblici di Stati esteri, da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero e da persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto.

3. I contributi ricevuti in violazione dei divieti di cui ai commi 1 e 2 o in assenza degli adempimenti previsti dal terzo, dal quarto e dal quinto periodo del comma 1 non sono ripetibili e sono versati alla cassa delle ammende, di cui all'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547, entro dieci giorni dalla scadenza dei termini di cui ai predetti periodi del comma 1.

4. I contributi, le prestazioni e le altre forme di sostegno a carattere patrimoniale possono essere utilizzati per spese amministrative, spese per attrezzature tecniche, manifestazioni, riunioni, studi, attività di comunicazione ovvero per ogni altra spesa connessa alla realizzazione degli obiettivi politici previsti dallo statuto del partito o del movimento politico.

5. In occasione delle competizioni elettorali di qualunque genere, escluse quelle relative a comuni con meno di quindicimila abitanti, i partiti e i movimenti politici hanno l'obbligo di pubblicare nel proprio sito *internet* istituzionale il *curriculum vitae* dei loro candidati e il relativo certificato penale rilasciato dal casellario giudiziario non oltre venti giorni prima della data fissata per la consultazione elettorale. Ai fini dell'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione nel sito *internet* di cui al presente comma non è richiesto il consenso espresso degli interessati.

6. I partiti e i movimenti politici trasmettono annualmente i rendiconti di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, e i relativi allegati, corredati della certificazione e del giudizio del revisore legale, redatti ai sensi della normativa vigente, alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96.

## ART. 8.

*(Disposizioni in materia di tracciabilità dei contributi ai partiti politici).*

1. All'articolo 5 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2-*bis*, le parole: « superiore alla somma di 5.000 euro l'anno » sono sostituite dalle seguenti: « superiore alla somma di 500 euro l'anno » ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « I contributi ricevuti nei sei mesi precedenti le elezioni per il rinnovo del Parlamento, o comunque dopo lo scioglimento anticipato delle Camere, sono pubblicati entro i quindici giorni successivi al loro ricevimento »;

b) al comma 3:

1) il primo periodo è soppresso;

2) al secondo periodo:

2.1) le parole: « Nei casi di cui al presente comma, » sono soppresse;

2.2) le parole: « delle erogazioni » sono sostituite dalle seguenti: « dei finanziamenti o dei contributi erogati in favore dei partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4 »;

2.3) le parole: « euro 5.000 » sono sostituite dalle seguenti: « euro 500 »;

3) al terzo periodo, le parole: « entro tre mesi dalla percezione » sono sostituite dalle seguenti: « entro il mese solare successivo a quello di percezione »;

4) al quinto periodo, le parole: « sono pubblicati » sono sostituite dalle seguenti: « è pubblicato » e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « contestualmente alla sua trasmissione alla Presidenza della Camera »;

5) il settimo periodo è sostituito dal seguente: « Ai fini dell'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione nei siti *internet* di cui al quarto e quinto periodo del presente comma non è richiesto il rilascio del consenso espresso degli interessati »;

6) l'ottavo periodo è soppresso.

2. All'articolo 4, terzo comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659, la parola: « cinquemila » è sostituita dalla seguente: « mille ».

ART. 9.

*(Disposizioni in materia di trasparenza nei rapporti tra partiti politici e fondazioni politiche).*

1. All'articolo 5, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Ai sensi e per gli effetti del presente articolo, sono equiparate ai partiti e movimenti politici le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici ovvero che abbiano come scopo sociale l'elaborazione di politiche pubbliche, i cui organi direttivi siano composti in tutto o in parte da persone che rivestono la qualità di esponenti di partiti o movimenti politici, quali membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che siano o siano state, nei dieci anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto, nei dieci anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale ovvero incarichi istituzionali per esservi state elette o nominate in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici, nonché le fondazioni e le associazioni che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscano in misura pari o superiore a euro 5.000 l'anno al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di persone che rivestono la qualità esponenti di partiti o movimenti politici, quali membri di organi di partiti o movimenti politici o persone che ricoprono incarichi istituzionali per esservi state elette o nominate in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici, non-

ché di candidati a cariche istituzionali elettive ».

2. Un partito o movimento politico può essere collegato ad una sola fondazione o ad una associazione o ad un comitato di cui al comma 4 dell'articolo 5 del decreto-legge n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, come sostituito dal comma 1 del presente articolo. I partiti o movimenti politici e le fondazioni, associazioni o comitati ad essi collegati devono garantire la separazione e la reciproca indipendenza tra le strutture direttive e di gestione corrente e la contabilità finanziaria del partito o movimento politico e le strutture direttive e di gestione corrente e la contabilità finanziaria della fondazione o associazione o comitato ad essi collegata.

#### ART. 10.

*(Sanzioni).*

1. Al partito o al movimento politico che viola i divieti di cui all'articolo 7, commi 1, secondo periodo, e 2, la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, applica la sanzione amministrativa pecuniaria di importo non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale ricevuti.

2. Al partito o al movimento politico che viola gli obblighi previsti dall'articolo 7, commi 1, terzo, quarto e quinto periodo, e 3, la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, applica la sanzione amministrativa pecuniaria di importo non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale non annotati o non versati. Nei casi di cui al periodo precedente, se gli obblighi sono adempiuti con un ritardo non superiore a

trenta giorni, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di importo non inferiore alla metà e non superiore al doppio del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale tardivamente annotati o versati.

3. Al partito o al movimento politico che viola gli obblighi previsti dagli articoli 7, commi 5 e 6, e 9, comma 2, la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 12.000 a 120.000.

4. Ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo, nonché ai fini della tutela giurisdizionale, si applicano le disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, salvo quanto diversamente previsto dall'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96. Non si applicano gli articoli 16 e 26 della medesima legge n. 689 del 1981.

5. Le somme riscosse in applicazione delle sanzioni di cui al presente articolo sono versate alla cassa delle ammende, di cui all'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547.

6. A decorrere dalla data di scioglimento anche di una sola Camera, la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, siede in permanenza per la verifica dell'applicazione delle disposizioni introdotte dalla presente legge. A tal fine, con atto congiunto del Presidente del Senato della Repubblica e del Presidente della Camera dei deputati possono essere stabilite norme di organizzazione e modalità operative.

#### ART. 11.

##### *(Disposizioni finali).*

1. Ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui al capo II della presente legge, le fondazioni, le associazioni e i comitati di

cui all'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, come sostituito dall'articolo 9, comma 1, della presente legge, sono equiparati ai partiti e movimenti politici.

ART. 12.

*(Clausola di invarianza finanziaria).*

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Le amministrazioni competenti provvedono alle attività previste dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

