



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione
A.C. 1189

*Le posizioni espresse dagli auditi
(sulla base della documentazione consegnata alle Commissioni)*

n. 39/1

25 ottobre 2018

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione
A.C. 1189

*Le posizioni espresse dagli auditi
(sulla base della documentazione consegnata alle Commissioni)*

n. 39/1

25 ottobre 2018



SERVIZIO STUDI
Dipartimento Giustizia
Tel. 06 6760-9148 - st_giustizia@camera.it - [@CD_giustizia](https://twitter.com/CD_giustizia)

Progetti di legge n. 39/1

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: gi0029a.docx

A.C. 1189

Le posizioni espresse dagli auditi (sulla base della documentazione consegnata alle Commissioni)

AVVERTENZA:

Nella **prima colonna** è riportato il contenuto dell'A.C. 1189.

Nella **seconda colonna** sono riportate le posizioni espresse da:

- ANAC, Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffaele Cantone (10 ottobre 2018)
- Presidente del Garante per la protezione dei dati personali, Antonello Soro (10 ottobre 2018)
- Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (15 ottobre 2018)
- Procuratore nazionale antimafia, Federico Cafiero De Raho (19 ottobre 2018)
- Raffele Piccirillo, membro effettivo della delegazione italiana del Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) presso il Consiglio d'Europa
- DIA, Direzione investigativa antimafia (18 ottobre 2018)
- Guardia di Finanza (18 ottobre 2018)

Nella **terza colonna** sono riportate le posizioni espresse dai docenti universitari. Si tratta di:

- Marco Gambardella, Professore di diritto penale presso l'Università di Roma "La Sapienza" (19 ottobre 2018);
- Massimiliano Masucci, Professore di diritto penale presso l'Università "Roma Tre" (19 ottobre 2018);
- Alberto Camon, Professore di procedura penale presso l'Università di Bologna (19 ottobre 2018);
- Gian Luigi Gatta, Professore di diritto penale presso l'Università degli Studi di Milano (19 ottobre 2018)

Nella **quarta colonna** sono riportate le posizioni espresse delle **associazioni di categoria, forensi** e da **altre associazioni** alle quali è stato chiesto di valutare il provvedimento. Si tratta, in particolare, di:

- Confindustria (10 ottobre 2018)
- Consiglio nazionale forense (CNF) (15 ottobre 2018)
- Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) (15 ottobre 2018)
- Transparency International Italia (15 ottobre 2018)
- Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI) (15 ottobre 2018)

A.C. 1189	Autorità pubbliche	Professori universitari esperti di diritto penale e processuale penale	Associazioni di categoria
Capo I MISURE PER IL CONTRASTO DEI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE			
Articolo 1 Modifiche al codice penale			
<p>1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) all'articolo 9, dopo il terzo comma è aggiunto il seguente:</p> <p>«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»;</p> <p>b) all'articolo 10, dopo il secondo comma è aggiunto il seguente:</p> <p>«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»;</p>	<p>Piccirillo (GRECO). Ritiene le modifiche pienamente conformi alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa.</p>		<p>Transparency International. Valuta positivamente queste disposizioni, che garantiscono maggior aderenza alle prescrizioni del GRECO.</p>
<p>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»;</p> <p>d) l'articolo 32-quater è sostituito dal seguente:</p> <p>«Art. 32-quater. – (Casi nei quali alla condanna consegue l'incapacità di contrattare 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»;</p>	<p>ANAC. Giudica con favore la decisione di abbassare da 3 a 2 anni la condanna minima necessaria per far scattare l'interdizione perpetua e l'inasprimento della pena accessoria per condanne inferiori a tale termine. Suggestisce di prevedere l'esclusione di questa pena accessoria nei casi in cui all'imputato venga riconosciuta l'attenuante per la collaborazione processuale nei delitti contro la p.a. di cui all'art. 323-bis, secondo comma. Diversamente, l'incapacità perpetua di contrarre potrebbe scoraggiare la collaborazione.</p> <p>Procuratore nazionale antimafia. Valuta positivamente queste disposizioni che reputa esenti da censure di costituzionalità, sul presupposto di analoghe misure limitative delle attività imprenditoriali previste nell'ambito delle misure di prevenzione.</p>	<p>Prof. Masucci. Critica la disposizione in quanto prevedendo l'automatismo dell'incapacità a contrarre perpetua, potrebbe contrastare con i canoni di proporzionalità ed adeguatezza e con il principio di rieducazione della pena. L'automatismo, infatti, rischia di assoggettare a una pena fissa fatti che presentano un disvalore diverso.</p> <p>Prof. Gatta. Ritiene l'automatismo che connette la perpetuità delle pene accessorie a reati dal diverso disvalore in contrasto con il principio della proporzione della pena rispetto alla gravità del fatto. In generale, ritiene la perpetuità della pena accessoria in contrasto con la finalità rieducativa della pena. In particolare, ritiene opportuno limitare la misura a reati di una certa gravità e di disvalore omogeneo, da un lato, e, dall'altro lato, che sarebbe opportuno innalzare sopra i due anni il limite di pena oltre il quale le sanzioni accessorie di cui sopra assumono carattere perpetuo.</p>	<p>Confindustria. Ritiene eccessivo l'inasprimento delle pene accessorie in relazione alla proporzionalità della sanzione rispetto alla condotta e alla funzione rieducativa della pena. Ritiene la soglia dei due anni di reclusione troppo bassa.</p> <p>CNF. Contesta l'automaticità della pena accessoria, che priva il giudice di discrezionalità e viola l'art. 3 della Costituzione; contesta l'effetto perpetuo, che contrasterebbe con la funzione rieducativa prevista dall'art. 27 Cost.. Contesta l'automaticità della pena accessoria, che priva il giudice di discrezionalità. Contesta la genericità del riferimento a "ogni condanna", che potrebbe comportare l'irrogazione della pena anche per una sentenza non definitiva.</p> <p>Transparency International. Valuta positivamente l'inasprimento delle pene accessorie.</p> <p>ANCI. Valuta con favore l'introduzione del c.d. DASPO.</p>
<p>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»;</p>			

A.C. 1189	Autorità pubbliche	Professori universitari esperti di diritto penale e processuale penale	Associazioni di categoria
<p>f) all'articolo 166, primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nondimeno, 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»;</p>	<p>Procuratore nazionale antimafia. Valuta positivamente questa misura che reputa immune da censure di costituzionalità.</p>	<p>Prof. Masucci. Esprime perplessità su questa disposizione e rileva che «fondamento della sospensione condizionale della pena è una prognosi di non recidiva: espressa la quale, difficilmente residuerebbe una funzione rieducativa o, ancor meno, preventiva, che sia ragionevole collegare all'esecuzione della pena accessoria. Quest'ultima diventerebbe una sorta di "cautela" per evitare che il reo rimanga in contatto con ambienti che hanno favorito la commissione del reato. Avremmo però, sotto la veste della pena, una misura di sicurezza: introducendosi, per di più un principio di contraddizione con il comma 2 dell'art. 166 c.p. e, soprattutto, con l'art. 164, co. 3, c.p., che fa conseguire alla sospensione condizionale della pena l'inapplicabilità delle misure di sicurezza diverse dalla confisca».</p>	<p>CNF. Ritiene questa disposizione in contrasto con la ratio dell'istituto della sospensione condizionale della pena che è in chiave di recupero del condannato, e dunque in contrasto con l'art. 27 della Costituzione.</p>
<p>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»;</p>	<p>ANAC. Ritiene di dubbia legittimità costituzionale il periodo di 12 anni necessario affinché la riabilitazione estingue la pena accessoria dell'interdizione e dell'incapacità a contrarre con la p.a. La riabilitazione, infatti, giunge all'esito di una valutazione approfondita del tribunale.</p> <p>Piccirillo (GRECO). Valuta negativamente questa disposizione che reputa in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione.</p>	<p>Prof. Masucci. Ritiene la misura contraddittoria ed evidenzia che «se il riabilitato è soggetto che ha recuperato una piena sintonia con il corpo sociale, è cioè "rieducato", ci si può domandare perché debba continuare a scontare una pena, addirittura per almeno altri dodici anni. Delle due l'una: o il fatto stesso che l'esecuzione prosegua si propone come una smentita dell'intervenuto recupero del reo (ma la legge, consentendo la riabilitazione, depone in senso contrario); oppure si cade nella contraddizione di continuare a punire con severità un soggetto pienamente rieducato».</p> <p>Prof. Gatta. Ritiene che la disposizione ponga problemi di compatibilità con il principio del finalismo rieducativo della pena, per due profili: il limite dei 12 anni, che si pone a una enorme distanza dalla commissione del fatto, estromettendo irreversibilmente un individuo dalla p.a. e un imprenditore dai rapporti commerciali con la stessa, rendendo di fatto impossibile la riabilitazione degli stessi. Inoltre, ritiene che con la riabilitazione non sia possibile continuare ad applicare una pena accessoria pena la violazione dell'art. 27, terzo comma Cost. Suggestisce dunque di differire il termine entro il quale il condannato può chiedere ed ottenere la riabilitazione, ad esempio raddoppiando il termine ordinario di 3 anni.</p>	<p>Confindustria. Ritiene la disposizione in contrasto con il principio di proporzionalità e con la funzione rieducativa della pena. Propone l'introduzione di un elemento di gradualità, modulando diversi regimi temporali di riferimento.</p> <p>CNF. Si tratta di una disposizione in contrasto con l'art. 27 della Costituzione.</p> <p>ANCE. Esprime perplessità sulla ragionevolezza e la proporzionalità della misura. Un periodo temporale così elevato di applicazione della pena accessoria, infatti, vanifica la finalità rieducativa della pena (art. 27 Cost.) e compromette definitivamente la ripresa dell'attività imprenditoriale (art. 41 Cost.)</p>

A.C. 1189	Autorità pubbliche	Professori universitari esperti di diritto penale e processuale penale	Associazioni di categoria
<p>h) l'articolo 317-bis è sostituito dal seguente:</p> <p>«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»;</p>		<p>Prof. Masucci. Critica la disposizione in quanto restringendo le ipotesi di applicazione dell'interdizione temporanea e prevedendo l'automatismo dell'interdizione perpetua, potrebbe contrastare con i canoni di proporzionalità ed adeguatezza e con il principio di rieducazione della pena. L'automatismo, infatti, rischia di assoggettare a una pena fissa fatti che presentano un disvalore diverso. Esprime perplessità sul catalogo di reati previsto dalla norma, che esclude le fattispecie di cui all'art. 319-quater, secondo comma, e all'art. 353 e 353-bis c.p. Rileva inoltre che la fattispecie di abuso di ufficio aggravato (art. 323, secondo comma) è esclusa da questa elencazione ma ricompresa nell'art. 32-quater in relazione all'incapacità a contrattare con la p.a., evidenziando l'irragionevolezza sistemica.</p> <p>Prof. Gatta. Ritiene l'automatismo che connette la perpetuità delle pene accessorie a reati dal diverso disvalore in contrasto con il principio della proporzione della pena rispetto alla gravità del fatto. In generale, ritiene la perpetuità della pena accessoria in contrasto con la finalità rieducativa della pena. In particolare, ritiene opportuno limitare la misura a reati di una certa gravità e di disvalore omogeneo, da un lato, e, dall'altro lato, che sarebbe opportuno innalzare sopra i due anni il limite di pena oltre il quale le sanzioni accessorie di cui sopra assumono carattere perpetuo.</p>	<p>Confindustria. Non condivide la forbice edittale tra 5 e 7 anni rilevando la mancata graduazione rispetto alla pena principale (la durata minima delle pene accessorie è maggiore di quella massima della pena principale) e il margine ristretto per la graduazione della pena accessoria da parte del giudice. Ritiene eccessivo l'inasprimento delle pene accessorie in relazione alla proporzionalità della sanzione rispetto alla condotta e alla funzione rieducativa della pena.</p>
<p>i) all'articolo 318, primo comma, le parole: «da uno a sei anni» sono sostituite dalle seguenti: «da tre a otto anni»;</p>	<p>Procuratore nazionale antimafia. Valuta positivamente questa disposizione che avvicina il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione al delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio, con la conseguenza che dinanzi alla difficoltà di individuare il mercimonio di uno specifico atto di ufficio potrebbe essere contestata tale fattispecie, con il vantaggio di allungare anche il termine di prescrizione. «Purtuttavia sembra necessario portare almeno a 4 anni la pena minima per incentivare le collaborazioni processuali ai sensi dell'art. 323-bis c.p., che portano ad una riduzione della pena da un terzo a due terzi».</p> <p>Piccirillo (GRECO). Valuta positivamente questa disposizione ma avanza la possibilità di ricondurre ad un'unica fattispecie tutte le attuali ipotesi di corruzione contemplando quale ipotesi base quella della corruzione per l'esercizio della funzione e quale aggravante la corruzione impropria.</p>	<p>Prof. Gambardella. Auspica una miniriforma dei delitti di corruzione volta a ricondurre tutte le fattispecie ad un'unica disposizione, rubricata "Corruzione".</p> <p>Prof. Gatta. Ritiene che il minimo edittale di 3 anni sia sproporzionato in relazione ai fatti di minore gravità (c.d. corruzione pulviscolare). Ritiene che con questa modifica alla fine si applicherà molto più spesso questo delitto, a scapito del più grave delitto di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.</p>	<p>CNF. Chiede di valutare la proporzionalità della pena prevista, alla luce dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in relazione alle pene previste per i diversi delitti di cui agli artt. 319 e 319-ter.</p>
<p>l) all'articolo 322-bis:</p> <p>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»;</p> <p>2) al primo comma, dopo il numero 5-bis), sono aggiunti i seguenti:</p> <p>«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</p>	<p>Piccirillo (GRECO). Ritiene la modifica pienamente rispondente alle richieste del Consiglio d'Europa.</p>		

A.C. 1189	Autorità pubbliche	Professori universitari esperti di diritto penale e processuale penale	Associazioni di categoria
<p>organizzazioni pubbliche internazionali;</p> <p>5-quater) ai membri delle assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e dei giudici e funzionari delle corti internazionali»;</p> <p>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;</p>			
<p>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»;</p>			
<p style="text-align: center;">Procuratore nazionale antimafia. Suggestisce di potenziare la circostanza attenuante prevista dall'art. 323-bis c.p. consentendo al giudice, in sede di condanna, di escludere l'applicazione delle pene accessorie dell'interdizione e dell'incapacità a contrattare con la p.a.</p>			
<p>n) dopo l'articolo 323-bis è inserito il seguente:</p> <p>«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.</p> <p>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.</p> <p>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»;</p>	<p>ANAC. Manifesta il rischio che con questa causa di non punibilità si possa coprire la figura di un agente provocatore che, in deroga a quanto previsto dall'art. 5 del d.d.l. (v. <i>infra</i>) provochi la corruzione per poi “pentirsi” nei termini offerti dall'art. 323-ter c.p., restando impunito.</p> <p>Procuratore nazionale antimafia. Valuta positivamente questa disposizione, che rende precario l'accordo corruttivo.</p> <p>Piccirillo (GRECO). Esprime perplessità su questa disposizione ritenendo che, per come formulata, possa trovare scarsa applicazione, se si esclude il possibile collegamento con le operazioni sotto copertura. Evidenzia come la possibilità di autodenunciarsi possa essere strumentalizzata e prospettata al correo ai fini di prosecuzione o aggravamento dell'alleanza criminale, anche tenuto conto che della non punibilità potrà beneficiare anche colui che abbia già subito una condanna per corruzione o già usufruito della causa di non punibilità.</p> <p>Guardia di finanza. In relazione all'ultimo comma della disposizione, ritiene difficile in concreto fornire la prova di tale premeditazione. Suggestisce in generale di estendere questa causa di non punibilità anche al delitto di cui all'art. 319-ter.</p>	<p>Prof. Masucci. Ritiene discutibile che il pubblico agente ed il trafficante di influenze, per ottenere la non punibilità, siano onerati di restituire l'utilità percepita o una somma equivalente, ovvero ad attivarsi per risalire al percettore; mentre un onere corrispondente non incomberebbe sul corruttore. Tanto più che quest'ultimo, a fronte della modifica dell'art. 322-quater (art. 1, co. 1, lett. m del disegno di legge), sarebbe sempre tenuto, in caso di condanna per corruzione, al versamento della riparazione pecuniaria. Sottolinea che si vuole probabilmente dare un incentivo in più al privato: ma si mette a rischio la parità di trattamento. Suggestisce di sostituire all'espressione “premeditazione” quella di “preordinazione”.</p> <p>Prof. Canon. Ritiene che la disposizione vada eliminata; laddove la si voglia conservare, suggerisce comunque di eliminare il riferimento all'iscrizione nel registro delle notizie di reato, perché l'alternativa tra condanna e proscioglimento non può dipendere da un atto di arbitrio del pubblico ministero, ossia da quanto rapido sia stato nell'annotazione. Inoltre, propone di riscrivere il terzo comma in quanto la prova della premeditazione risulta troppo difficile.</p>	<p>Confindustria. Valuta con favore questa disposizione e ne propone l'estensione anche nell'ambito della responsabilità delle persone giuridiche.</p> <p>Transparency International. Ritiene la disposizione importante ma eticamente discutibile; propone di rendere le c.d. clausole antiabuso – per evitare che il pentitismo si trasformi in provocazione – più precise, stringenti ed efficaci possibile.</p>

A.C. 1189	Autorità pubbliche	Professori universitari esperti di diritto penale e processuale penale	Associazioni di categoria
<p>o) l'articolo 346 è abrogato;</p> <p>p) all'articolo 346-bis:</p> <p>1) il primo comma è sostituito dal seguente:</p> <p>«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'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»;</p> <p>2) al secondo e al terzo comma, le parole: «altro vantaggio patrimoniale» sono sostituite dalle seguenti: «altra utilità»;</p> <p>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»;</p>	<p>Procuratore nazionale antimafia. Propone di innalzare la pena massima a 5 anni per consentire le intercettazioni.</p> <p>DIA. Valuta positivamente questa disposizione. Suggestisce di integrare il Codice antimafia nella parte in cui sono indicati i soggetti destinatari delle misure di prevenzione, includendo anche il trafficante di influenze.</p> <p>Guardia di finanza. Valuta positivamente questa disposizione.</p>	<p>Prof. Gambardella. Valuta positivamente questa disposizione, ma critica l'impossibilità di procedere ad intercettazioni per questo delitto. A tal fine auspica una modifica dell'art. 266 c.p.p. nel senso di consentire esplicitamente le intercettazioni anche per questo delitto.</p> <p>Prof. Masucci. Ritiene che debba attentamente valutarsi l'opportunità di non equiparare la situazione del privato ingannato a quella dell'autore dell'inganno: soprattutto quando manchi qualsiasi concreta possibilità che quest'ultimo interferisca indebitamente nell'attività di pubblici amministratori (come nel caso di colui che vanta relazioni asserite ma inesistenti con il pubblico ufficiale).</p> <p>Prof. Camon. Ritiene che se si vuole consentire le intercettazioni anche per questo delitto sia opportuno intervenire sull'art. 266 c.p.p. e non innalzare la pena dell'art. 346-bis.</p>	<p>Transparency International. Valuta positivamente questa disposizione; tuttavia sottolinea la difficoltà di individuare il traffico di influenze in assenza di una normativa sulle attività di lobbying.</p> <p>Propone di elevare la pena massima, portandola a 5 anni, così da consentire l'impiego delle intercettazioni.</p>
<p>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».</p>			
<p>Articolo 2</p> <p>Modifiche al codice di procedura penale</p>			
<p>Procuratore nazionale antimafia. Suggestisce di anticipare già alla fase delle indagini preliminari il divieto di contrattare con la p.a., posto che le pene accessorie troveranno applicazione solo a seguito di sentenza definitiva di condanna. A tal fine propone l'inserimento nel c.p.p. di una ulteriore misura interdittiva, all'art. 290-bis, <i>Incapacità a contrarre con la pubblica amministrazione</i>, del seguente tenore: «Nei casi in cui si proceda per uno dei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 323 e 346-bis c.p., il giudice dispone nei confronti del soggetto diverso dal pubblico ufficiale e dall'incaricato di pubblico servizio il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione.». Ricorda che la durata massima delle misure interdittive è prevista in generale dall'art. 308, comma 2, c.p.p., ma ritiene che sia possibile elevare tale limite.</p>			
<p>1. Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) all'articolo 444, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:</p> <p>«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'esenzione 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</p>	<p>Prof. Camon. Critica la totale discrezionalità del giudice nel decidere se applicare o meno le pene accessorie. Ritiene che l'applicazione delle pene accessorie possa vanificare gli effetti deflattivi del patteggiamento.</p>		<p>ANCE. Ritiene che questa previsione possa vanificare gli effetti deflattivi del patteggiamento.</p>

A.C. 1189	Autorità pubbliche	Professori universitari esperti di diritto penale e processuale penale	Associazioni di categoria
accessorie o ritiene che l'estensione della sospensione condizionale non possa essere concessa, rigetta la richiesta»;			
<p>b) all'articolo 445:</p> <p>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»;</p> <p>2) dopo il comma 1-bis è inserito il seguente:</p> <p>«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»;</p>			
<p>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»;</p>	<p>ANAC. Giudica favorevolmente questa previsione, che – anche in relazione ai principali delitti contro la p.a. - mantiene l'efficacia della confisca disposta all'esito del giudizio penale di primo grado, nei casi in cui in appello o in cassazione non sia possibile arrivare a sentenza definitiva per prescrizione del reato o amnistia.</p> <p>Procuratore nazionale antimafia. Valuta positivamente questa disposizione.</p> <p>Guardia di finanza. Propone di aggiungere una previsione che consenta agli organi investigativi di richiedere l'affidamento dei beni oggetto di provvedimento ablativo per le finalità istituzionali, similmente a quanto previsto per i reati tributari.</p>		<p>ANCE. Ritiene che la previsione del mantenimento della confisca aziendale comporti la definitiva compromissione dell'attività imprenditoriale. Propone, in luogo della confisca, il commissariamento dell'impresa di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014, che incide solo sul singolo contratto interessato dalla condotta illecita, non paralizzando l'attività d'impresa né ostacolando l'interesse pubblico al completamento delle opere.</p>
<p>d) all'articolo 683, comma 1:</p> <p>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»;</p> <p>2) al secondo periodo, dopo le parole: «sulla revoca» sono inserite le seguenti: «della riabilitazione».</p>			
<p>Art 3 (<i>Modifiche al codice civile</i>)</p> <p>1. 1. Al codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) all'articolo 2635, il quinto comma è abrogato;</p> <p>b) all'articolo 2635-bis, il terzo comma è abrogato.</p>	<p>Piccirillo (GRECO). Valuta positivamente queste disposizioni.</p> <p>Guardia di finanza. Valuta positivamente queste disposizioni.</p>	<p>Prof. Gambardella. Valuta positivamente queste disposizioni.</p>	<p>Transparency International. Valuta positivamente queste disposizioni.</p>

A.C. 1189	Autorità pubbliche	Professori universitari esperti di diritto penale e processuale penale	Associazioni di categoria
<p>Art. 4</p> <p><i>(Modifica alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà)</i></p> <p>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,».</p>	<p>Procuratore nazionale antimafia. Valuta positivamente questa disposizione.</p>	<p>Prof. Gatta. Ritene che l'accesso ai benefici penitenziari risulti precluso per la maggior parte dei delitti di corruzione in quanto il requisito della collaborazione previsto dall'ordinamento penitenziario è strutturato per i reati associativi e non per i monosoggettivi o a concorso necessario. Propone dunque di prevedere tale preclusione solo per i delitti di corruzione commessi all'interno di un'associazione a delinquere. In alternativa propone di inserire questo catalogo di reati nell'elenco di quelli per i quali le misure alternative possono essere concesse decorso un periodo di tempo più lungo di quello ordinario.</p>	<p>CNF. Esprime perplessità in relazione al rispetto dell'art. 27 della Costituzione e propone di graduare la restrizione dell'accesso ai benefici in relazione alla gravità della condanna.</p>
<p>Articolo 5</p> <p><i>(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)</i></p> <p>1. All'articolo 9, comma 1, della legge 16 marzo 2006, n. 146, la lettera a) è sostituita dalla seguente:</p> <p>«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»</p>	<p>ANAC. Ritene questa misura investigativa importante per scardinare la segretezza del patto corruttivo, soprattutto nei casi nei quali la corruzione ha carattere sistematico o è posta in essere da organizzazioni criminali. Peraltro, ritiene essenziale rimarcare la differenza rispetto alla figura dell'agente provocatore, che rischia di insinuarsi in questa disciplina a causa della causa di non punibilità prevista all'art. 323-ter c.p. (v. sopra). Valutata questa disposizione alla luce dell'art. 323-ter e valutato l'impiego ridotto che questa previsione potrebbe avere, suggerisce di soprassedere dall'introduzione della norma.</p> <p>Procuratore nazionale antimafia. Valuta positivamente questa disposizione.</p> <p>DIA. Valuta positivamente questa disposizione.</p> <p>Guardia di finanza. Valuta positivamente questo strumento di indagine ma ritiene opportuno delineare in dettaglio le concrete modalità applicative, al fine di fornire più ampie garanzie rispetto alla correttezza di utilizzo e di assicurare tutela e processi formativi in favore del personale impiegato. Richiama le direttive già impartite agli agenti sotto copertura dalla Guardia di finanza.</p>	<p>Prof. Masucci. Esprime perplessità sulla formulazione della disposizione con particolare riferimento ai limiti dell'azione permessa agli ufficiali della polizia giudiziaria e alla loro compatibilità con le regole di ordinamento, fornendo ampi esempi della difficoltà di immaginare l'attività dell'agente.</p> <p>Prof. Camon. Valuta positivamente la misura pur mettendo in evidenza due aspetti critici: il primo è la distinzione tra agente provocatore e agente sotto copertura («L'art. 5 del disegno mostra al riguardo una curiosa spaccatura: le condotte che l'agente infiltrato può compiere quando finge d'essere un privato corruttore sono descritte bene: si menziona infatti la corresponsione di utilità «in esecuzione di un accordo illecito già concluso da altri», o la promessa o dazione di utilità «richiesti» o «sollecitati» da terzi; si rimane quindi lontani dall'istigazione. Invece, le attività che l'agente infiltrato può compiere quando finge d'essere un funzionario corrotto sono tratteggiate con mano meno ferma: «acquistat[re], ricev[ere]» denaro o altre utilità o accertarne «l'offerta o la promessa», sono azioni compatibili con un'iniziativa autonoma dell'agente sotto copertura. Qui suggerirei di lavorare ancora, di chiarire che occorre un input della controparte. Come pure bisognerebbe lavorare sulla formula di chiusura dell'art. 9 comma 1 l. 16 marzo 2006, n. 146, che permette di compiere, oltre a quelle enumerate, anche le «attività prodromiche e strumentali»: parole troppo vaghe, che potrebbero portare a sconfinamenti); il secondo attiene alla fase processuale della deposizione in giudizio dell'agente sotto copertura, per la quale suggerisce di modificare l'art. 497 c.p.p. per renderlo più conforme alla giurisprudenza CEDU sulle testimonianze anonime.</p> <p>Prof. Gatta. Esprime perplessità sulla effettiva applicabilità di questa previsione ai delitti di corruzione, essendo pensata per contesti relativi alla criminalità organizzata. Individua una possibile strumentalizzazione della causa di non punibilità dell'art. 323-ter, che offrirebbe copertura alle attività dell'agente provocatore. Suggerisce una diversa formulazione più aderente alla giurisprudenza CEDU che ritiene violato il diritto ad un equo processo quando risulti che in assenza della condotta degli agenti pubblici il reato con</p>	<p>CONFINDUSTRIA. Ritene che, al fine di preservare la distinzione tra le due figure dell'agente sotto copertura e dell'agente provocatore sarebbe opportuno chiarire meglio il legame tra i reati contro la PA rilevanti ai fini delle operazioni sotto copertura e le corrispondenti condotte dell'agente infiltrato scriminate. Inoltre, per le stesse ragioni, occorrerebbe evitare l'utilizzo di espressioni generiche o foriere di potenziali divergenze interpretative, quali - ad esempio - il riferimento ad «attività prodromiche e strumentali».</p> <p>CNF. Ritene che la formulazione della previsione non sia esente da criticità, specie laddove non delinea con sufficiente chiarezza il confine tra la figura dell'agente sotto copertura e quella, ben diversa sotto il profilo del rispetto di elementari garanzie di legalità, del cd. agente provocatore. In particolare sottolinea criticamente l'estensione della causa di non punibilità alle attività «prodromiche e strumentali» alla commissione del delitto, nel compimento delle quali potrebbe travalicarsi detto confine.</p> <p>Transparency International. Valuta positivamente questa disposizione, ma auspica che sia fornita una formazione e una sensibilizzazione particolare su questa norma alle forze dell'ordine per definirne con chiarezza i limiti.</p> <p>ANCI. Ritene necessario specificare quali siano le condotte da considerare scriminate, che altrimenti confonderebbero la figura dell'agente sotto copertura con quella dell'agente provocatore.</p>

A.C. 1189	Autorità pubbliche	Professori universitari esperti di diritto penale e processuale penale	Associazioni di categoria
sarebbe stato commesso.			
<p style="text-align: center;">Articolo 6</p> <p><i>(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)</i></p> <p>1. Al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>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»;</p> <p>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».</p> <p>ANAC. Giudica condivisibile l'inasprimento della sanzione interdittiva ma reputa eccessiva la forbice da 5 a 10 anni, in particolare per quanto riguarda la misura minima.</p> <p>Guardia di finanze. Suggestisce di ridurre la durata dell'interdizione nei casi in cui la persona giuridica dimostri di essersi efficacemente adoperata prima del termine delle indagini preliminari per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori e per assicurare le prove dei reati ed individuare gli altri responsabili.</p> <p>Prof. Masucci. Sottolinea che il picco sanzionatorio previsto da questa disposizione rappresenta un unicum nel sistema delineato dal d.lgs. n. 231 del 2001, che sanziona in modo più lieve illeciti di estrema gravità. Ritiene possibile un effetto di paralisi dell'ente.</p> <p>Confindustria. Evidenziando come la responsabilità penale debba essere personale, contesta la durata della misura interdittiva ed evidenzia come essa possa comportare la chiusura dell'impresa e dunque ricadute negative in termini occupazionali e sociali. Ricorda che la disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti individua in massimo 2 anni la durata delle sanzioni interdittive anche per reati gravissimi.</p> <p>ANCE. Reputa la durata delle sanzioni interdittive eccessiva, e tale da compromettere definitivamente l'attività imprenditoriale. Reputa estremamente difficile preservare l'ente da responsabilità con l'applicazione dei modelli organizzativi previsti dal d.lgs. n. 231/2001.</p>			
<p>Capo II</p> <p>NUOVE NORME IN MATERIA DI TRASPARENZA E CONTROLLO DEI PARTITI E MOVIMENTI POLITICI</p>			
<p style="text-align: center;">Art. 7.</p> <p><i>(Norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici).</i></p> <p>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</p> <p>Commissione di garanzia partiti politici. Giudica che la nozione di partiti e movimenti politici contenuta nell'art. 7 sia generica e ampia e suscettibile, in sede applicativa, di generare difficoltà e incertezze nell'individuazione dei soggetti tenuti agli obblighi ivi previsti, destinatari dei relativi controlli e del regime sanzionatorio. Ritiene preferibile far riferimento alla nozione legale di partito politico recepita dall'art. 18 del D.L. 149/2013, qualora si voglia assoggettare a controllo partiti e movimenti politici con stabile assetto organizzativo, e non anche le "Liste" presentate in occasione delle competizioni elettorali. Inoltre, osserva che il quinto periodo del comma 1 appare introdurre incertezza fra i termini per l'annotazione nell'apposito registro dei contributi, prestazioni ed altro, erogati in favore dei partiti e dei movimenti politici, e il termine di redazione e presentazione del rendiconto stabilito dall'art. 9, comma 4, del D.L. 149/2013 e suggerisce la seguente formulazione: "I dati annotati devono risultare in apposito allegato al rendiconto di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, e devono essere pubblicati nel sito internet istituzionale del partito o</p> <p>Transparency International. Valuta positivamente l'introduzione del divieto di ricevere donazioni da anonimi.</p>			

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.

movimento politico”.

Garante per la protezione dei dati personali. Ritiene opportuna l'adozione di norme volte a promuovere il necessario grado di trasparenza della vita interna dei partiti e, in particolare, delle loro fonti di finanziamento. Tuttavia, tale disciplina deve coniugare, nella maniera più equa possibile, tale esigenza con il rispetto del diritto alla protezione dei dati personali, sancito come fondamentale dal diritto europeo di rango primario e articolato in un quadro giuridico (Regolamento generale sulla protezione dei dati (UE) 2016/679 e direttiva (UE) 2016/680 su polizia e giustizia penale) che, per la stessa natura della fonte, vincola in molte parti la stessa discrezionalità legislativa interna.

Il dato relativo al contributo erogato a partiti e movimenti è stato considerato, anche, in passato, dato sensibile e come tale meritevole della tutela rafforzata accordata, a tale categoria di dati, dalla disciplina vigente da oltre vent'anni e ora dal Reg. 679. La *ratio* di tale tutela rafforzata va individuata nell'esigenza di consentire il libero esercizio delle libertà democratiche, al riparo dal rischio di discriminazioni o stigmatizzazioni motivate, appunto, da avversione politica, ideologica, ecc., suscettibile di essere alimentata dall'indiscriminata pubblicità di informazioni sulle convinzioni del singolo cittadino.

Va quindi stabilita la soglia idonea a distinguere la modica donazione del militante volta a contribuire alla vita della formazione politica cui sente di appartenere, dal finanziamento sistematico, o comunque rilevante, dei partiti, che merita invece pubblicità per garantire trasparenza su rapporti *lato sensu* “debitori” e sulle cointeressenze suscettibili di influenzare la stessa linea politica seguita.

Tenuto conto dell'art. 9, par. 2, lett.g) Reg. 679 UE la previsione deve essere quindi proporzionata al fine perseguito (il canone di proporzionalità è, cioè, riferito allo stesso presupposto normativo), deve rispettare l'essenza del diritto e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti dell'interessato (cfr., in tal senso, anche art. 2-sexies del Codice e in particolare il comma 2, lett.f).

Se la rilevanza (richiesta ai sensi del citato art. 2-sexies) dell'interesse pubblico perseguito – ovvero la trasparenza dei finanziamenti dei partiti, in vista del controllo democratico da garantirsi- è in questo caso indubbia, sotto il profilo della proporzionalità rispetto al fine perseguito, la norma potrebbe essere perfezionata.

Una delle soluzioni possibili potrebbe essere quella di modulare diversamente le modalità di assolvimento di tale obbligo di pubblicazione. In tal senso si potrebbe indicare espressamente un termine per la pubblicazione su internet di durata ridotta, a fronte di una conservazione assai più protratta del registro tenuto dal partito, recante le annotazioni delle donazioni con le medesime informazioni.

Ancora sotto il profilo della proporzionalità, in ordine all'individuazione della soglia oltre la quale scatta l'obbligo di pubblicazione: essa implica una valutazione discrezionale del legislatore, che deve appunto verificare entro quali limiti vada protetta la riservatezza del sovventore. A tal fine può essere utile considerare, ad esempio, che il regolamento Ue,

A.C. 1189	Autorità pubbliche	Professori universitari esperti di diritto penale e processuale penale	Associazioni di categoria
	<p>2014/1141 (come modificato dal reg. 2018/673), in ordine alla trasparenza del finanziamento dei partiti europei, delinea in questo senso una gradazione degli obblighi di pubblicità proporzionale all'entità del contributo.</p> <p>In particolare, la norma qualifica come donazioni di piccola entità (e come tali sottratte all'obbligo di pubblicazione) quelle di entità inferiore a 1.500 euro. Per i contributi superiori a tale entità ma inferiori a 3.000 euro la pubblicazione telematica (su un portale dedicato del Parlamento europeo) è invece soggetta all'obbligo del consenso, mentre un obbligo di pubblicazione in senso stretto, a prescindere dal consenso dell'interessato, è stabilito solo per le sovvenzioni superiori ai 3.000 euro. Il richiamato regolamento prevede poi specifici obblighi in tema di conservazione dei dati (possibile per massimo due anni dall'inizio della pubblicazione), divieto di utilizzo per altre finalità, adozione di misure tecniche e organizzative idonee a prevenire ogni forma di trattamento illegittimo, risarcimento del danno da illegittimo trattamento.</p> <p>In ordine alla previsione di misure appropriate e specifiche a tutela dell'interessato, <i>andrebbe dunque previsto</i>, anche nel disegno di legge, un termine di pubblicazione obbligatoria strettamente commisurato e non eccedente le finalità perseguite, nonché modalità di assolvimento dell'obbligo di pubblicità in forma non indicizzabile e protetta dal rischio di alterazione, copia ecc.</p> <p>Tali garanzie potrebbero anche essere previste da un regolamento attuativo da emanarsi su parere del Garante.</p>		
<p>2. Ai partiti e ai movimenti politici è fatto divieto di ricevere contributi provenienti 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.</p>			
<p>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.</p>	<p>Commissione di garanzia partiti politici. Per sopperire alle esigenze di funzionamento della Commissione di garanzia "del tutto priva di risorse economiche" suggerisce che, in luogo del versamento dei contributi ricevuti dai partiti in violazione dei divieti di legge alla cassa delle ammende, si preveda il versamento "in apposito bilancio per il funzionamento e le spese di organizzazione della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici".</p>		
<p>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.</p>			
<p>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</p>	<p>Commissione di garanzia partiti politici. Per consentire i controlli della Commissione, ritiene auspicabile aggiungere che "Gli organi competenti a verificare la corretta presentazione delle liste elettorali dieci giorni prima delle elezioni comunicano alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici l'omesso adempimento agli obblighi di cui al precedente</p>		

di cui al presente comma non è richiesto il consenso espresso degli interessati.

periodo”.

Garante per la protezione dei dati personali. Ritiene che la previsione della diffusione obbligatoria, sul sito del partito, del certificato penale dei candidati in competizioni elettorali ad eccezione di quelle per comuni con meno di 15.000 abitanti, integri un trattamento di dati “relativi a condanne penali e reati” (art. 10 Reg. 679; 2-octies Codice) che, come già i dati giudiziari nella disciplina previgente, godono di una tutela rafforzata in ragione della natura particolarmente stigmatizzante dell’informazione che rivelano.

Requisito necessario per la legittimità di simili trattamenti è non soltanto la previsione in base a norma legislativa o regolamentare (anche) interna (presupposto nella specie sussistente), ma anche il rispetto del canone di proporzionalità e la previsione di garanzie appropriate imposte, appunto, per tali categorie di dati dall’art. 10 Reg. 679.

Sotto il primo profilo (proporzionalità), ritiene anzitutto opportuno un raccordo tra tale previsione e la disciplina dell’incandidabilità per la specifica competizione elettorale in questione. Dal momento che la condanna definitiva per diversi reati (distrettuali, contro la p.a., non colposi con condanna superiore a due anni) è causa ostativa alla stessa candidatura, è evidente che i certificati penali dei candidati ammessi non potranno che riportare, quali eventuali iscrizioni, solo condanne (definitive) per reati ritenuti dal legislatore non ostativi alla candidatura. Ritiene che tale circostanza determini il paradossale effetto per il quale si impone ai partiti la costituzione di una sorta di “casellario giudiziale telematico”, inerente tuttavia reati ritenuti dal legislatore irrilevanti ai fini dell’incandidabilità. La ratio di tale previsione consisterebbe allora nel fornire al cittadino un quadro più completo sulla condotta del candidato, la cui proporzionalità va tuttavia attentamente valutata. Tale previsione imporrebbe, infatti, una rilevante limitazione della riservatezza per esigenze di pubblicità rispetto a illeciti ritenuti non tali da integrare una specifica ipotesi di “indegnità morale” del candidato.

Qualora, invece, l’obbligo di pubblicazione del certificato penale si intenda riferito ai candidati proposti e non soltanto a coloro i quali risultino già ufficialmente ammessi alla candidatura dall’ufficio elettorale, si tratterebbe di un’ipotesi eccessivamente ampia e, come tale, di dubbia proporzionalità. Ai fini del consapevole esercizio del diritto di voto rilevano, infatti, i requisiti di “moralità” dei soli candidati effettivamente ammessi alla competizione elettorale.

Ritiene che, in ogni caso, potrebbe valutarsi una modulazione dell’ampiezza di tale pubblicazione in ragione delle diverse caratteristiche della disciplina sull’incandidabilità per ciascun tipo di elezione.

Sotto il secondo profilo (garanzie appropriate per i diritti e le libertà), ritiene necessario che venga valutato se il tipo di pubblicazione ipotizzato (divulgazione sul sito web di partiti e movimenti) sia in quanto tale compatibile con tali garanzie, in ragione del rischio di riproduzione, alterazione, indiscriminata circolazione che necessariamente porta con sé la diffusione in rete.

A.C. 1189	Autorità pubbliche	Professori universitari esperti di diritto penale e processuale penale	Associazioni di categoria
	<p>Si dovrebbe allora a suo avviso prevedere un accesso selettivo (con credenziali rilasciate a chiunque ne abbia interesse e dietro specifica richiesta) a tali dati, resi disponibili in formato protetto dal rischio di copia o alterazione, per un tempo proporzionato alle esigenze perseguite (ad esempio quella della campagna elettorale). Tali garanzie potrebbero anche essere previste da un regolamento attuativo (cfr. art. 2-octies), da emanarsi su parere del Garante. In ogni caso, la stessa norma di legge dovrebbe essere integrata con riferimento alla fase della raccolta, da parte del partito, del certificato penale fornitogli dal candidato.</p>		
<p>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.</p>			
<p>Art. 8. <i>(Disposizioni in materia di tracciabilità dei contributi ai partiti politici).</i></p> <p>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:</p> <p>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»;</p> <p>b) al comma 3:</p> <p>1) il primo periodo è soppresso;</p> <p>2) al secondo periodo:</p> <p>2.1) le parole: «Nei casi di cui al presente comma,» sono soppresse;</p> <p>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»;</p> <p>2.3) le parole: «euro 5.000» sono sostituite dalle seguenti: «euro 500»;</p> <p>3) al terzo periodo, le parole: «entro tre mesi dalla percezione» sono sostituite dalle seguenti: «entro il mese solare successivo a quello di percezione»;</p> <p>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»;</p> <p>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»;</p> <p>6) l'ottavo periodo è soppresso.</p>	<p>ANAC. Valuta positivamente l'abbassamento degli importi ricevuti a titolo di liberalità che dovranno essere dichiarati da 5mila a 500 euro.</p>		<p>Transparency International. Valuta positivamente l'abbassamento degli importi ricevuti a titolo di liberalità che dovranno essere dichiarati da 5mila a 500 euro.</p>

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, nonché 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.

ANAC. Valuta positivamente l'equiparazione delle fondazioni ai partiti e i limiti posti al loro utilizzo collaterale.

Piccirillo (GRECO). Valuta positivamente questa disposizione, la cui approvazione dovrebbe avere ripercussioni positive su una delle raccomandazioni formulate dal GRECO nel IV ciclo di valutazione.

Commissione di garanzia partiti politici. Ai fini dell'esercizio delle funzioni di controllo, la Commissione ravvisa la difficoltà di individuare le fondazioni, associazioni, e comitati prive di collegamento con i partiti per la nomina di componenti di propri organi, o che non contribuiscono alla loro attività. Suggestisce, pertanto, di prevedere che tali soggetti trasmettano alla Commissione un'autodichiarazione in ordine all'esistenza delle condizioni che riconducono le fondazioni, associazioni e comitati nell'area di applicazione della disposizione, con effetto di equiparazione ai partiti politici e assoggettamento ai controlli di legge. Per la omessa o non veritiera autodichiarazione – secondo la Commissione - dovrebbe essere prevista apposita sanzione.

Garante per la protezione dei dati personali. Ritiene che l'ampliamento degli obblighi di pubblicità in capo a fondazioni, associazioni o comitati a carattere politico possa essere ritenuto giustificabile in ragione dell'identità del fine perseguito; ritiene vada tuttavia circoscritto adeguatamente l'ambito di operatività della norma, selezionando – all'interno del variegato ambito associativo – gli enti che effettivamente svolgono un ruolo attivo di supporto a partiti e movimenti.

Ritiene il modello europeo in questo senso significativo, nella misura in cui assicura, attraverso la registrazione, la necessaria certezza del diritto in relazione agli obblighi di trasparenza da osservare, minimizzando il rischio di un'interpretazione eccessivamente ampia della norma, che finirebbe con l'assoggettare ai previsti obblighi di pubblicità anche fondazioni prive di effettiva natura politica.

Pertanto, anche al fine di garantire il necessario rispetto del principio di proporzionalità, ritiene opportuno meglio definire gli indici di collegamento con la politica che, secondo la norma, consentono di ascrivere natura politica a fondazioni, associazioni, comitati (e dunque estendere loro gli obblighi di trasparenza).

In tal senso, in particolare si dovrebbe precisare il carattere tassativo o meramente esemplificativo di alcuni dei criteri, descritti con formule ampie, o comunque definire più puntualmente taluni parametri, quali ad esempio quello dell'appartenenza ad un partito dei titolari di incarichi istituzionali presso l'ente.

Transparency International. Valuta positivamente l'equiparazione delle fondazioni ai partiti, ma sottolinea che rimane il problema di come identificare con certezza le fondazioni politiche ed evitare che il singolo candidato o politico utilizzi in maniera strumentale l'ente, per raccogliere fondi al di fuori del perimetro consentito.

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.

ANAC. Ritiene ragionevole la scelta di irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria, ma evidenzia che l'attribuzione del compito di accertare le violazioni alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici potrebbe mostrare alcune criticità in ragione delle già scarse risorse di cui la Commissione può disporre per le incombenze attuali. Ove permanesse tale scelta, invita ad un adeguato rafforzamento di personale e mezzi a disposizione della Commissione.

Piccirillo (GRECO). Valuta positivamente questa disposizione, ma ritiene auspicabile riflettere sulla necessità di un coordinamento tra gli attori a presidio della trasparenza del finanziamento dei partiti e movimenti politici (Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza; Corte dei Conti e Collegi regionali di garanzia), nonché di adeguati poteri di accertamento dei soggetti di controllo. Avanza l'ipotesi, nel nuovo contesto normativo, di prevedere la possibilità per i controllori di avvalersi della Guardia di Finanza.

Commissione di garanzia partiti politici. Per quanto riguarda il **comma 3**, in relazione all'ampiezza della forbice della misura afflittiva e alla diversità degli illeciti congiuntamente presi in considerazione, suggerisce di stabilire in via normativa i criteri di graduazione della misura della sanzione, ad es. "secondo la tipologia dell'illecito, la gravità della violazione, il rilievo nazionale o regionale del partito". Per garantire la gradualità e proporzionalità dell'attuale regime sanzionatorio per l'omessa presentazione del rendiconto annuale e dei relativi allegati, segnala l'opportunità di prevedere che: "La sanzione per l'illecito amministrativo di cui all'articolo 7, comma 6, si applica a partire dai rendiconti relativi all'anno 2013 [...]". Per quanto riguarda la destinazione delle somme riscosse in applicazione delle sanzioni (**comma 5**), propone che siano finalizzate per il funzionamento e le spese di organizzazione della Commissione. Esprime perplessità sul ruolo organizzatorio e di indirizzo affidato ai Presidenti del Senato e della Camera nei confronti della Commissione (**comma 6**) in riguardo al quadro normativo che colloca la Commissione "in posizione di autonomia e di indipendenza, proprio in relazione al delicato controllo della gestione economica e finanziaria dei partiti e dei movimenti politici".

Transparency International. Auspica che la Commissione venga dotata di adeguate risorse per rendere efficace la funzione di controllo alla stessa affidata.

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.