



Contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, prescrizione e trasparenza dei partiti e movimenti politici

A.C. 1189-B

Dossier n° 39/3 - Schede di lettura
14 dicembre 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1189-B
Titolo:	Contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, prescrizione e trasparenza dei partiti e movimenti politici
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente

Il disegno di legge A.C. 1189-B è all'esame della Camera dei deputati dopo la prima approvazione, del 22 novembre 2018, a seguito delle modifiche apportate dal Senato.

Il disegno di legge originario A.C. 1189 recante misure per il **contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici**, è stato presentato dal Governo alla Camera il 24 settembre 2018 ed è stato assegnato in sede referente alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, che ne hanno avviato l'esame il 4 ottobre.

Nel corso dell'esame in sede referente le Commissioni hanno deliberato di **ampliare il perimetro** originario del disegno di legge al tema della **prescrizione del reato**.

Le Commissioni hanno approvato **numerose modifiche al testo**, tra le quali anche una modifica al titolo, concernente l'ampliamento del contenuto del disegno di legge alle modifiche alla disciplina della prescrizione. Anche nel corso dell'esame da parte dell'Assemblea della Camera sono state introdotte diverse modifiche.

In data 23 novembre 2018, il provvedimento ha iniziato il suo *iter* al Senato (A.S. 955), presso la Commissione giustizia. In tale sede è stata introdotta **una sola modifica al testo**, confermata dall'Assemblea del Senato, che ha approvato il provvedimento il 13 dicembre 2018.

L'unica modifica apportata dal Senato consiste nella **soppressione** - all'articolo 1, comma 1 - della lettera r). Tale disposizione, introdotta nel corso dell'esame presso l'Assemblea della Camera, introduceva sostanzialmente una forma aggravata di abuso d'ufficio aggiungendo un comma all'art. 323 c.p.

In particolare la norma prevedeva un innalzamento da uno a due anni per la fattispecie delittuosa di abuso di ufficio nel caso in cui «il fatto del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio consiste nell'appropriazione mediante distrazione di somme di denaro o di altra cosa mobile altrui delle quali ha il possesso o comunque l'autonoma disponibilità per ragione del suo ufficio o servizio, nell'ambito di un procedimento disciplinato da legge o regolamento che appartenga alla sua competenza». Tale disposizione, quindi, nel caso in cui la distrazione avvenisse "nell'ambito di un procedimento disciplinato da legge o regolamento" che appartenesse alla competenza del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, sembrava ricondurre all'abuso d'ufficio una fattispecie attualmente configurata come peculato dall'art. 314 del codice penale e punita più severamente (reclusione da quattro anni a dieci anni e sei mesi).

Si ricorda infatti che l'art. 314 c.p. (Peculato) punisce con la reclusione da quattro anni a dieci anni e sei mesi, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o altra cosa mobile altrui, se ne appropria.

Oltre che sulla pena, che sarebbe risultata più lieve, la novella prevista dalla soppressa lettera r) avrebbe avuto come conseguenze, sia una prescrizione più breve dell'illecito (applicandosi quella per l'abuso d'ufficio), sia la sua applicazione - in quanto legge più favorevole - ai procedimenti penali in corso.

Contenuto

Il provvedimento, che torna dunque all'esame della Camera, si compone di un solo articolo ripartito in 30 commi. Con riguardo al contenuto possono essere distinte due parti:

- la prima parte (articolo 1, commi da 1 a 10) reca misure per il contrasto dei reati contro la Pubblica amministrazione nonché in materia di prescrizione del reato;
- la seconda parte (articolo 1, commi da 11 a 30) prevede norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici.

Misure di contrasto della corruzione

La prima parte del disegno di legge (articolo 1, commi 1-10) detta misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, introdotte con modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, al codice civile, all'ordinamento penitenziario e ad alcune leggi speciali.

In particolare, il **comma 1** - oltre a modificare la disciplina della prescrizione del reato (v. *infra*) - introduce modifiche al codice penale, attraverso le quali:

- prevede la possibilità di perseguire, senza una richiesta del Ministro della Giustizia e in assenza di una denuncia di parte, i cittadini italiani o stranieri che commettono alcuni **reati contro la P.A. all'estero** (*lett. a) e b)*);
- amplia l'ambito applicativo e **inasprisce le pene accessorie** conseguenti alla condanna per reati contro la P.A. Si fa riferimento, ad esempio, all'**incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione** e all'**interdizione dai pubblici uffici**, che vengono rese perpetue in caso di condanna superiore a 2 anni di reclusione (*lett. c) e m)*). L'interdizione dai pubblici uffici permane anche in caso di riabilitazione del condannato, per ulteriori 7 anni (*lett. i)*);
- modifica la disciplina della **sospensione condizionale della pena**, subordinando la concessione, in caso di delitti contro la P.A., al pagamento della riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa e consentendo al giudice di non estenderne gli effetti alle pene accessorie (*lett. g) e h)*);
- introduce un'aggravante del delitto di **indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato**, quando il fatto sia commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio (*lett. l)*);
- aumenta le pene per i delitti di **corruzione per l'esercizio della funzione** (*lett. n)*) e di **appropriazione indebita** (*lett. u)*);
- amplia l'ambito applicativo dell'art. 322-bis c.p., relativo ai reati di corruzione commessi da membri della Corte penale internazionale o degli organi dell'Unione europea o da funzionari UE e di Stati esteri (*lett. o)*);
- introduce la possibilità di affidare alla polizia giudiziaria beni i sequestrati nell'ambito di procedimenti penali per delitti contro la P.A., affinché siano utilizzati per esigenze operative (*lett. p)*);
- modifica la disciplina della **riparazione pecuniaria** conseguente a condanne per reati contro la P.A., in particolare estendendo l'obbligo di pagamento anche al privato corruttore (*lett. q)*);
- estende la procedibilità d'ufficio di alcuni reati contro il patrimonio alle ipotesi di danno di rilevante gravità di incapacità per età o infermità della persona offesa (*lett. v)*);
- abroga il delitto di millantato credito, ricomprendendo anche questa condotta nel delitto di **traffico di influenze illecite** (*lett. s) e t)*);
- prevede una **causa di non punibilità** per colui che collabora con la giustizia, a patto che vi sia una confessione spontanea che intervenga prima che l'interessato abbia notizia di una indagine a suo carico e comunque entro 4 mesi dalla commissione del reato (*lett. r)*).

Il **comma 3** consente l'intercettazione di comunicazioni tra presenti nelle abitazioni o in altri luoghi di privata dimora, mediante inserimento di un captatore informatico su dispositivo elettronico (c.d. trojan), eliminando la norma che attualmente esclude questa possibilità quando non vi sia motivo di ritenere che in tali luoghi si stia svolgendo un'attività criminosa ([art. 6, co. 2, d.lgs. n. 216 del 2017](#)).

Il **comma 4** introduce modifiche al codice di procedura penale attraverso le quali:

- amplia l'uso delle **intercettazioni** nei procedimenti per reati contro la P.A. (*lett. a) e b)*);
- introduce la misura interdittiva del divieto di concludere contratti con la P.A., che può aggiungersi al divieto di contrattare con la P.A. e può essere disposta dal giudice anche in deroga ai limiti di pena previsti per le misure interdittive (*lett. c)*);
- consente una più estesa applicazione delle pene accessorie per alcuni reati contro la pubblica amministrazione, eliminando gli automatismi procedurali che ne limitano attualmente l'ambito, ad esempio intervenendo sulla disciplina del patteggiamento (*lett. d) ed e)*);
- consente, anche in relazione ai delitti di corruzione, al giudice dell'impugnazione di accertare la responsabilità dell'imputato nonostante la prescrizione del reato al fine di

provvedere comunque alla confisca allargata del denaro o dei beni frutto dell'illecito (*lett. f*);

- assegna al tribunale di sorveglianza la competenza a dichiarare l'estinzione della pena accessoria perpetua, decorsi 7 anni dall'intervenuta riabilitazione e in presenza di prove effettive e costanti di buona condotta del condannato (*lett. g*).

Il comma 5 modifica le fattispecie di **corruzione tra privati** previste dal codice civile per prevedere la procedibilità d'ufficio.

Per quanto riguarda la fase successiva alla condanna penale, i **commi 6 e 7** modificano l'**ordinamento penitenziario** per inserire alcuni delitti contro la pubblica amministrazione nel catalogo dei reati che precludono, in caso di condanna, l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, a meno di collaborazione con la giustizia.

Sempre sotto il profilo delle indagini penali, il **comma 8** estende la disciplina delle **operazioni di polizia sotto copertura** al contrasto di alcuni reati contro la pubblica amministrazione.

Il comma 9 aumenta la durata delle **sanzioni interdittive** che possono essere comminate alle società e agli enti riconosciuti amministrativamente responsabili di una serie di reati contro la P.A.

Il comma 10 chiede al Governo di non rinnovare le riserve che l'Italia ha apposto in sede di firma della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999.

Sospensione della prescrizione del reato

Il **comma 1, lettere d), e) ed f)** - prevede anche una parziale riforma dell'istituto della prescrizione del reato, attraverso la modifica degli articoli 158, 159 e 160 del codice penale. In sintesi, il provvedimento:

- individua nel giorno di cessazione della continuazione il termine di decorrenza della prescrizione in caso di **reato continuato** (si tratta di un ritorno alla disciplina anteriore alla legge ex Cirielli del 2005);
- sospende il corso della prescrizione dalla data di pronuncia della **sentenza di primo grado** (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto.

L'**entrata in vigore** della riforma della prescrizione è fissata (comma 2 dell'art. 1) al **1° gennaio 2020**.

Trasparenza e controllo dei partiti politici e delle fondazioni

La **seconda parte** del provvedimento reca disposizioni volte a rafforzare la **trasparenza dei partiti e dei movimenti politici**, con particolare riguardo alle erogazioni effettuate in loro favore ed alle candidature presentate alle consultazioni elettorali.

L'applicazione delle sanzioni previste in base al nuovo assetto normativo è posta in capo alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.

Il testo reca altresì una delega legislativa al Governo per la redazione di un Testo unico compilativo delle norme che disciplinano la materia.

L'**articolo 1, comma 11** reca disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei contributi ricevuti dai partiti e dai movimenti politici.

E' stabilito, in particolare, un **duplice obbligo di pubblicità** per:

- partiti e movimenti politici che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni politiche, europee o regionali;
- liste e candidati alla carica di sindaco che partecipino alle elezioni amministrative nei comuni con più di 15.000 abitanti.

È prevista una **soglia**, al di sopra della quale si applica il duplice obbligo di pubblicità: **500 euro complessivi annui per soggetto erogatore** - sia che si tratti di somma di denaro o di prestazione o di altra forma di sostegno.

Un primo obbligo di pubblicità consiste nella **annotazione in un apposito registro** di ogni forma di contribuzione ricevuta - in denaro o prestazione o altra forma di sostegno - superiore come valore alla suddetta soglia. L'annotazione obbligatoria - entro il mese solare successivo a quello della percezione (il termine si riduce a quindici giorni decorrenti dallo scioglimento in caso di cessazione anticipata della legislatura) - ha per oggetto l'**identità** dell'erogante; l'**entità** del contributo o valore della prestazione o di altra forma di sostegno; la **data** dell'erogazione. L'erogante di una forma di contribuzione superiore alla predetta

Obblighi di
pubblicità per le
erogazioni in
favore dei partiti
o movimenti
politici

soglia di 500 euro **si intende** prestare *ipso iure* il suo **consenso** alla pubblicità dei dati. Per converso, se l'erogante si dichiara contrario alla pubblicità dei dati, il contributo non può in alcun modo essere ricevuto dal soggetto politico. Il registro in cui i dati sono annotati è custodito presso la sede legale del partito o del movimento politico.

Un secondo obbligo di pubblicità consiste nel riportare i medesimi dati nel **rendiconto di esercizio** - di cui all'articolo 8 della legge n. 2 del 1997 - del partito o movimento politico nonché nella contestuale pubblicazione sul **sito internet** del partito o movimento politico o lista o candidato. La pubblicazione dei dati circa la erogazione deve protrarsi **per almeno cinque anni**. Anche per tale obbligo di pubblicità, con l'erogazione dei contributi o delle prestazioni si intende prestato il consenso alla pubblicità dei dati da parte dei soggetti erogatori.

Sono **esenti** le attività a contenuto non commerciale, professionale o di lavoro autonomo di sostegno volontario all'organizzazione e alle iniziative del partito o movimento politico. Anche per tali forme è tuttavia previsto l'obbligo per il soggetto politico fruitore di **rilasciarne ricevuta**, per "finalità di computo della complessiva entità dei contributi riscossi dal partito o movimento politico".

In base all'**articolo 1, comma 12** è inoltre introdotto, per i partiti e i movimenti politici di cui sopra, nonché per le liste che partecipano alle elezioni nei comuni con più di 15.000 abitanti, il **divieto di ricevere contributi**, prestazioni o altre forme di sostegno provenienti da **Governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche** aventi sede in uno Stato estero non assoggettate ad obblighi fiscali in Italia. È inoltre introdotto il divieto per le **persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste** elettorali o private del diritto di voto, di elargire contributi ai partiti o movimenti politici, ovvero alle liste e ai candidati che partecipino alle elezioni nei comuni con più di 15.000 abitanti.

Divieto di ricevere contributi

Ai sensi dell'**articolo 1, comma 13**, i contributi ricevuti con violazione degli obblighi di pubblicità o dei divieti non sono ripetibili e devono essere **versati alla cassa delle ammende**, entro dieci giorni dalla scadenza dei previsti termini di pubblicazione dei dati sull'erogazione.

In occasione di competizioni elettorali - salvo le elezioni amministrative per comuni con meno di 15.000 abitanti - è previsto (dall'**articolo 1, commi 14 e 15**) l'**obbligo per i partiti**, movimenti politici e liste che si presentino alle elezioni, **di pubblicare** sul proprio sito internet il **curriculum vitae** fornito dai propri **candidati** ed il relativo **certificato penale**. L'obbligo di pubblicazione deve essere adempiuto entro il quattordicesimo giorno antecedente la data delle elezioni. **Non** è richiesto il **consenso** espresso degli interessati. Il certificato penale deve essere rilasciato dal casellario giudiziario entro 90 giorni dalla data fissata per la consultazione elettorale. Se la richiesta del certificato penale è effettuata per ottemperare a tale obbligo, le imposte di bollo e le altre spese sono ridotte della metà.

Obbligo di pubblicazione del curriculum vitae e del certificato penale dei candidati

I medesimi documenti - dunque, il curriculum vitae ed il certificato penale - devono essere pubblicati in apposita sezione denominata "**Elezioni trasparenti**" del **sito internet** dell'ente cui si riferisca la consultazione elettorale, entro 7 giorni dalla consultazione elettorale.

Si prevede infine (**articolo 1, comma 16**) che i rendiconti dei partiti e movimenti politici con i relativi allegati siano trasmessi - corredati dalla certificazione e dal giudizio del revisore legale - alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici "annualmente".

L'**articolo 1, comma 17**, interviene - ad integrazione e completamento delle precedenti disposizioni - con diverse modifiche alla normativa vigente in materia di **pubblicità e tracciabilità dei contributi erogati**.

Pubblicità e tracciabilità dei contributi erogati

In particolare, per i **soggetti titolari di cariche elettive e di governo**, inclusi i tesoriери dei partiti politici, l'obbligo di corredare la dichiarazione patrimoniale e di reddito con l'indicazione di **quanto ricevuto** è riferito ad ogni importo annuo **superiore a 500 euro** (anziché a 5.000, come previsto dal testo vigente), ricevuto direttamente o attraverso comitati di sostegno. Viene mantenuto l'obbligo di dare evidenza di tali dichiarazioni nel **sito internet del Parlamento italiano**, aggiungendo che i contributi ricevuti nei 6 mesi precedenti le elezioni per il rinnovo del Parlamento, o comunque dopo lo scioglimento anticipato delle Camere, sono pubblicati entro i 15 giorni successivi al ricevimento.

Inoltre, ai sensi dell'**articolo 1, comma 18**, è abbassato a **3.000 euro** (rispetto a 5.000 euro, come previsto dalla normativa vigente) il **tetto annuo** di finanziamento o contribuzione al raggiungimento del quale è previsto l'obbligo di sottoscrivere una **dichiarazione congiunta** tra il soggetto erogante ed il beneficiario, depositata presso la

Presidenza della Camera dei deputati ed accessibile a tutti i cittadini elettori per la Camera, superando la deroga attualmente prevista per i versamenti effettuati con mezzi di pagamento diversi dal contante che consentano di garantire la tracciabilità dell'operazione e l'identità dell'autore. La riduzione da 5.000 a 3.000 di cui sopra si applica anche alla rendicontazione dei contributi e delle spese elettorali dei **candidati alle elezioni**.

È inoltre esteso anche alle **cooperative sociali ed ai consorzi** il divieto di erogare finanziamenti e contributi in favore di partiti politici, loro articolazioni, e gruppi parlamentari (**articolo 1, comma 19**).

L'**articolo 1, commi 20 e 28**, reca disposizioni in materia di trasparenza nei **rapporti tra partiti politici e fondazioni politiche**. In primo luogo, alle fondazioni, associazioni e i comitati per i quali ricorre uno degli elementi previsti dal testo si applicano i **medesimi obblighi** in materia di trasparenza e rendicontazione stabiliti per i partiti o movimenti politici dal disegno di legge e dall'articolo 5 del decreto-legge n. 149 del 2013 (come modificato dal disegno di legge medesimo).

Obblighi di trasparenza per le fondazioni politiche

Per quanto riguarda gli elementi previsti dal testo ai fini dell'applicazione degli obblighi in materia di trasparenza e rendicontazione stabiliti per i partiti o movimenti politici la disposizione fa riferimento:

alle fondazioni, associazioni e comitati la cui composizione degli organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici (previsione già presente nel vigente comma 4 dell'art. 5 del DL 149/2013) ovvero i cui organi direttivi siano composti in tutto o in parte:

- da membri di organi di partiti o movimenti politici;
- da persone che nei 10 anni precedenti sono stati membri di assemblee elettive e, in particolare, del Parlamento nazionale o del Parlamento europeo o di Assemblee elettive regionali o locali ovvero che ricoprono o che abbiano ricoperto, nei 10 anni precedenti, incarichi di governo a livello nazionale, regionale o locale ovvero incarichi istituzionali per esservi state elette o nominate in virtù' della loro appartenenza a partiti o movimenti politici;

alle fondazioni e associazioni che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscono in misura pari o superiore a 5.000 euro annui al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne, di membri di organi di partiti o movimenti politici o di persone che ricoprono incarichi istituzionali (il comma 4 fa attualmente riferimento alle fondazioni e alle associazioni che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscono al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di parlamentari o consiglieri regionali, in misura superiore al 10 per cento dei propri proventi di esercizio dell'anno precedente).

L'articolo 1, comma 28, prevede che ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui ai commi da 11 a 27 della presente legge in materia di partiti e movimenti politici, le **fondazioni, le associazioni e i comitati** di cui all'art. 5, comma 4, del DL 149/2013, come modificato, siano **equiparati ai partiti e movimenti politici**.

L'**articolo 1, commi da 21 a 26** - reca le **sanzioni** per le violazioni delle disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici recate dai precedenti articoli. L'applicazione della sanzione (amministrativa pecuniaria) compete alla **Commissione** per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.

Sanzioni

Le sanzioni amministrative pecuniarie sono declinate dalla disposizione in esame sulla base delle diverse fattispecie oggetto di violazione.

È prevista l'applicazione di una sanzione **non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo** del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale ricevute nel caso di:

- acquisizione di contributi e prestazioni erogate da parte di soggetti contrari alla pubblicità dei dati;
- divieto di ricevere contributi 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.

È prevista l'applicazione di una sanzione **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 nel caso di mancata annotazione nel registro, nel rendiconto o mancata pubblicazione sul sito del partito. In questi casi se gli obblighi se gli obblighi sono adempiuti con un **ritardo** non superiore a 30 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.

È infine stabilita una sanzione amministrativa pecuniaria **da euro 12.000 a 120.000** nel caso di:

- mancata pubblicazione, in occasione di competizioni elettorali (ad eccezione delle elezioni comunali sotto i 15.000 abitanti), da parte dei partiti e movimenti politici sul proprio sito istituzionale, del curriculum vitae dei propri candidati e del relativo certificato penale rilasciato dal casellario giudiziario non oltre 20 giorni prima della data fissata per le elezioni
- mancato rispetto dell'obbligo per i partiti e movimenti politici di trasmettere annualmente i rendiconti di esercizio alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, con i relativi allegati e con la certificazione e il giudizio del revisore legale.

L'**articolo 1, comma 27 delega il Governo** ad adottare, entro **un anno** dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, un decreto legislativo recante un **testo unico** nel quale, con le sole modificazioni necessarie al **coordinamento normativo**, sono riunite le disposizioni della legge e le altre disposizioni legislative vigenti in materia di: - contributi ai candidati alle elezioni; - contributi ai partiti e ai movimenti politici, - rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie, - trasparenza, democraticità dei partiti e la disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore.

[Delega al Governo per la redazione di un Testo unico compilativo](#)

L'**articolo 1, commi 29 e 30**, recano la **clausola di invarianza finanziaria**, talché dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

gi0029c	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni