

1884



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA

UFFICIO X

Roma, 05 DIC. 2018

Prot. n. 0251809/2018
Entrata prot. n. 0249456/2018
Allegati: 1
Risposta a Nota del

All'Ufficio legislativo Economia
Sede
e p.c. All'Ufficio del coordinamento
legislativo
Sede
All'Ufficio legislativo Finanze
Sede

OGGETTO: Atto Senato n. 955 – Disegno di legge recante “*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*”. Relazione tecnica di passaggio.

E' stata esaminata la relazione tecnica relativa al provvedimento indicato in oggetto, aggiornata ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Al riguardo, per quanto di competenza, si comunica di non avere osservazioni da formulare e si restituisce la relazione tecnica di cui trattasi debitamente verificata.

Il Ragioniere Generale dello Stato.



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
Area Economico-Finanziaria

A.S. 955

Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici.

RELAZIONE TECNICA

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

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

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

Infatti, sul piano giuridico, l'intervento normativo contiene in linea principale modifiche al codice penale, al codice civile, alla legge 26 luglio 1975, n. 354, "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", alla legge 16 marzo 2006, n. 146, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

maggio 2001” e al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”.

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

Il presente disegno di legge si compone di due Capi, dei quali il primo (articoli 1-8) si occupa di modifiche ed innovazioni sia sul piano del diritto sostanziale che sul piano del diritto procedurale per contrastare il fenomeno corruttivo nell’ambito della pubblica amministrazione, intervenendo soprattutto riguardo a misure adottate e a sanzioni principali ed accessorie nonché in tema di prescrizione dei reati, compreso anche i c.d. “delitti tentati”.

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

- inasprimento ed effettività delle sanzioni accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione, sia mediante modifica dei presupposti applicativi e dell’entità delle sanzioni, sia mediante interventi sulla disciplina degli effetti della sospensione condizionale della pena, della riabilitazione e dell’accesso ai benefici previsti dall’ordinamento penitenziario (art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354);
- inasprimento delle sanzioni interdittive nel caso di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in relazione alla commissione dei delitti concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione (art. 25, commi 1 e ss., decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231);
- aumento delle pene principali per il delitto di corruzione per l’esercizio della funzione (art. 318 c.p.);
- riformulazione della fattispecie incriminatrice del traffico d’influenze illecite (art. 346-bis c.p.), con assorbimento nella stessa delle condotte di millantato credito (art. 346 c.p., che viene, pertanto, abrogato) e aggravamento del relativo trattamento sanzionatorio;



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

- ampliamento dell'ambito applicativo dei delitti in tema di corruzione internazionale dei pubblici agenti (art. 322-bis c.p.);
- previsione, nell'ambito dei reati di cui all'art. 322-ter c.p., di affidamento in custodia giudiziale di beni sequestrati diversi da somme di denaro e disponibilità finanziarie, agli organi di polizia giudiziaria che ne facciano richiesta per le proprie esigenze operative;
- ampliamento dell'ambito di applicazione e rimodulazione dei criteri di determinazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, della riparazione pecuniaria (art. 322-quater c.p.), comprese le previsioni di condotte riparatorie-risarcitorie a favore dell'amministrazione lesa;
- introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione, per i reati previsti dagli articoli 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322-bis, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, e 346-bis, 353, 353-bis e 354 c.p., valevole per l'autore del reato, entro limiti temporali strettissimi dalla commissione di taluno dei fatti previsti dalla norma e, segnatamente, *«prima dell'iscrizione a suo carico della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale o, nei casi di cui al medesimo articolo, commi 2 e 3-bis, della conoscibilità di tale iscrizione e, comunque, entro sei mesi dalla commissione del fatto»* e condizionata alla circostanza di fornire *«indicazioni utili per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili»*.
- introduzione della procedibilità d'ufficio per i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione tra privati (artt. 2635 e 2635-bis c.c.);
- introduzione della procedibilità d'ufficio per talune ipotesi aggravate del delitto di appropriazione indebita (art. 646 c.p.);
- eliminazione della necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione e altri delitti contro la pubblica amministrazione commessi all'estero da cittadini e da stranieri.

Sul piano investigativo e processuale, il presente disegno di legge interviene, invece, sul codice di procedura penale e sulla legge 16 marzo 2006, n. 146 *“Ratifica ed esecuzione della*



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001", prevedendo alcune novità quali:

- l'applicabilità delle sanzioni accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione anche in caso di applicazione della pena concordata, ai sensi dell'art. 444, comma 2, c.p.p., che non superi i due anni di pena detentiva, soli o congiunti a pena pecuniaria, per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione (vale a dire, i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis e 346-bis c.p.);
- ampliamento dell'istituto della prescrizione del reato, con introduzione di modifiche agli articoli 158, 159 e 160 del codice penale, che entreranno, comunque, in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2020;
- l'introduzione di tecniche investigative speciali, attraverso l'estensione al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione della disciplina delle operazioni sotto copertura, previste dall'art. 9 legge 16 marzo 2006, n. 146 e successive modificazioni, le quali, ad ogni modo potranno essere disposte e sostenute nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;
- l'estensione dei poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, ai fini della decisione sulla confisca ex art. 322-ter c.p. ;
- l'attribuzione al tribunale di sorveglianza della decisione sulla estinzione delle pene accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, conseguenti a condanna per taluni più gravi delitti contro la pubblica amministrazione, alle condizioni previste dal nuovo comma settimo dell'art. 179 c.p.
- alcune modifiche significative in relazione alla disciplina delle intercettazioni telefoniche e telematiche, con abrogazione di divieti e limitazioni riguardo ai reati più gravi.



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

Il Capo II (artt. 9-15) contiene, invece, disposizioni concernenti la trasparenza ed il controllo dei partiti e dei movimenti politici, ivi comprese le norme relative alla tracciabilità dei contributi nonché le sanzioni applicabili per violazione dei suddetti obblighi di trasparenza.

CAPO I

MISURE PER IL CONTRASTO DEI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, NONCHÉ IN MATERIA DI PRESCRIZIONE DEL REATO

ART. 1 *(Modifiche al codice penale)*

La norma prevede una serie di modifiche al codice penale in relazione a materie differenti, tra cui spiccano le innovazioni già citate in epigrafe: in particolare, si rappresenta che non vi sono state modifiche su disposizioni già sottoposte alla valutazione della Camera dei deputati. Sono rimaste invariate, pertanto: le lettere a) e b), relative all'adeguamento degli obblighi internazionali in materia di corruzione aboliscono la necessità della richiesta del Ministro della giustizia e della denuncia della persona offesa per il perseguimento di reati di corruzione e di altri delitti contro la pubblica amministrazione commessi all'estero, tramite un intervento sugli articoli 9 e 10 del codice penale.

Rimangono, poi, immutate le lettere h), i), n), o), t) e v), le quali trattano della possibilità concessa al giudice di non estendere la sospensione condizionale applicata alla pena principale alle pene accessorie dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione ed all'interdizione perpetua dai p.p.u.u.; la riabilitazione del reo, inasprimenti di pena per il reato di cui all'art. 318 c.p.; introducono altre fattispecie di reato in tema di corruzione internazionale dei pubblici agenti; l'introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione prevista per taluni reati specificatamente elencati; l'abrogazione dell'art. 346 c.p. e, quindi, il suo riassorbimento nella nuova fattispecie di cui all'art. 346-bis c.p.



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

Si rappresenta che la modifica operata è volta a contrastare la distorsione nell'operato dei pubblici funzionari per l'influenza perniciosa svolta dai c.d. faccendieri, sia che essi sfruttino relazioni esistenti o asserite o si vantino di averne: si omogenizza, quindi, la punibilità di tali attività senza differenziare la mediazione veritiera da quella mendace come avviene nell'attuale regime sanzionatorio che tra l'altro, ha posto una serie di problemi interpretativi anche in sede di accertamento probatorio.

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

Si segnala, poi, l'introduzione all'art. 649-bis c.p., di alcune aggravanti speciali al delitto di appropriazione indebita, per le quali è altresì prevista la perseguibilità d'ufficio. *Si consideri che la previsione di una procedibilità d'ufficio per dette fattispecie non è suscettibile di determinare maggiori oneri per la finanza pubblica, atteso che le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente sono di per sé sufficienti a sostenere l'attività investigativa e repressiva di cui il recente decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 ha già previsto la casistica: quali, le condotte di cui all'art. 649-bis c.p. aggravate dalla circostanza prevista dall'art. 61, n. 11 o, nel caso di circostanze aggravanti ad effetto speciale.*

Pertanto, l'esercizio dell'azione penale d'ufficio sulle descritte condotte funge da prevenzione e deterrente sulla futura probabile commissione di reati a scopo corruttivo perpetrati nei confronti di soggetti ed amministrazioni pubbliche ed attua un adeguato contrasto a comportamenti che, per la



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

loro peculiarità “borderline” non possono essere lasciati all’esclusiva valutazione ed iniziativa di soggetti privati.

Relativamente alle modifiche intervenute rispetto al testo originario, si segnalano quelle di cui alle lettere c) ed m) che riguardano l’inasprimento e l’ampliamento dell’ambito applicativo delle sanzioni accessorie nonché l’aumento delle pene previste per specifici reati della tipologia in esame.

Tuttavia, dall’impianto originario è stata esclusa la fattispecie criminosa di cui all’articolo 323, secondo comma c.p. (abuso d’ufficio aggravato) mentre è stata introdotta quella di cui all’articolo 452 quaterdecies c.p. relativa ad attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

Anche per l’applicazione delle pene accessorie si rappresenta che, per i reati previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis e 346-bis c.p., la condanna per un tempo non superiore a due anni o l’applicazione della circostanza attenuante prevista dall’articolo 323-bis c.p., primo comma, limitano la portata delle pene accessorie: in tali casi si avrà l’interdizione dai pubblici uffici ed il divieto temporaneo a contrattare con la pubblica amministrazione per un periodo tra i cinque ed i sette anni.

Le lettere d), e) ed f) sono dirette a modificare il regime della prescrizione di tale tipologia di reati, ampliando e ridefinendo i termini ed intervenendo anche riguardo alle cause di sospensione dell’istituto. Per questo motivo vengono in parte sostituite alcune disposizioni degli articoli 158 (primo comma), 159 (secondo comma) - mentre il terzo ed il quarto comma dell’articolo de quo sono abrogati - e 160 (secondo comma, mentre il primo è abrogato). Infine, il comma 2 dell’articolo 1 ha stabilito che le nuove disposizioni in tema di prescrizione entreranno in vigore il 1° gennaio 2020.

Relativamente alle nuove disposizioni in tema di prescrizione dei reati, si rappresenta che le stesse hanno un carattere ordinamentale e/o procedurale e, pertanto, non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica potendosi attuare le attività ad esse collegate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La lettera g) riguarda interventi sugli istituti della sospensione condizionale della pena, subordinandola a particolari obblighi del condannato (pagamento della somma determinata a titolo di riparazione pecuniaria ai sensi dell’art. 322 quater). *La disposizione in esame, non è suscettibile di determinare effetti negativi per la finanza pubblica.*



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

La lettera l) prevede delle aggravanti speciali per il delitto di “indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato” e ha natura precettiva e procedurale e non comporta alcun onere per la finanza pubblica.

La lettera p), invece, contiene la previsione, nell’ambito dei reati di cui all’art. 322-ter c.p., dell’affidamento in custodia giudiziale di beni sequestrati diversi da somme di denaro e disponibilità finanziarie, agli organi di polizia giudiziaria che ne facciano richiesta per le proprie esigenze operative. Si rappresenta che gli adempimenti previsti nella presente disposizione normativa non generano riflessi negativi per la finanza pubblica, in quanto la disposizione consente una ipotesi di risparmio di risorse pubbliche, allo stato non quantificabili, per il venir meno dei costi connessi alla custodia e alla gestione degli stessi beni sequestrati, che gravano ordinariamente sul capitolo 1360 delle spese di giustizia del Ministero della Giustizia

E' possibile, pertanto, affermare il carattere di neutralità finanziaria delle disposizioni in esame in ragione sia degli effetti di risparmio delle spese non sostenute per l'acquisto di tali beni da parte della polizia giudiziaria sia dei risparmi di spesa risultanti dalla mancata gestione e conservazione degli stessi beni da parte del Ministero della giustizia.

La lettera q), infine, prevede condotte riparatorie-risarcitorie a favore dell’amministrazione lesa da parte di coloro che sono condannati per reati compiuti contro la P.A. *Tale disposizione non è suscettibile di determinare effetti negativi per la finanza pubblica.*

La lett. r) interviene sul reato di abuso d'ufficio, aggiungendo un terzo comma all'articolo 323 c.p., che punisce, con la pena non inferiore a due anni, la condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che si appropri, mediante distrazione, di somme di denaro o di altra cosa mobile altrui delle quali ha il possesso o la disponibilità per ragione del suo ufficio o servizio, nell'ambito di un procedimento disciplinato da legge o regolamento che appartenga alla sua competenza.



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

La lettera s), pur non variando nei presupposti in relazione all'applicazione della causa di non punibilità per tale tipologia di reati, al comma 3 specifica che la stessa non si applica quando l'autodenuncia è preordinata rispetto alla commissione del reato denunciato.

Tale causa di non punibilità non si applica in favore dell'agente sotto copertura che ha agito in violazione delle disposizioni di cui all'art. 9 della legge che disciplina le operazioni coperte, la l. 146/2006.

Il complessivo inasprimento dell'apparato sanzionatorio realizzato con la proposta in esame, che contempla tra il resto, l'ampliamento dell'ambito di applicazione della misura della riparazione pecuniaria, stabilita dall'art. 322-quater c.p., prevede il pagamento per tutti i reati citati dalla disposizione (compreso anche il reato di cui il 319-ter c.p.) di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio, anche a carico del privato corruttore e la rimodulazione dei criteri di determinazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, della riparazione pecuniaria, da determinarsi in misura *«pari ad una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio»*. In tal senso non appaiono rilevarsi ipotesi di minor gettito derivanti dal mutato regime sanzionatorio introdotto dalle disposizioni in esame. Pertanto, si assicura che non sussistono effetti negativi sul gettito delle entrate del'erario.

Per quanto riguarda, inoltre, l'esercizio dell'azione penale d'ufficio riguardo ad alcune condotte, si rappresenta che la modifica di rango procedurale funge da prevenzione e deterrente sulla futura probabile commissione di reati a scopo corruttivo perpetrati nei confronti di soggetti ed amministrazioni pubbliche ed attua un adeguato contrasto a comportamenti che, per la loro peculiarità "borderline" non possono essere lasciati all'esclusiva valutazione ed iniziativa di soggetti privati.



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
Area Economico-Finanziaria

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

ART. 2

(Modifica all'articolo 6 del decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216, in materia di intercettazione di comunicazioni)

La disposizione in esame determina l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 6 del D. Lgvo 216/2017 che prevede che *"l'intercettazione di comunicazioni tra presenti nei luoghi indicati dall'articolo 614 c.p. non può essere eseguita mediante l'inserimento di un captatore informatico su dispositivo elettronico portatile quando non vi è motivo di ritenere che ivi si stia svolgendo l'attività criminosa"*. A tal fine si rappresenta che tale abrogazione comporta il venir meno dell'utilizzo dei captatori informatici nelle situazioni descritte dalla norma. *E' possibile, pertanto, affermare il carattere di sostanziale neutralità delle disposizioni in esame in ragione degli effetti di compensazione tra gli oneri di utilizzo del captatore per i reati cosiddetti domiciliari e quelle previste dai reati presenti nel presente provvedimento. In tal caso anche un modesto incremento dell'uso delle intercettazioni come previste nelle ordinarie modalità, potrà essere fronteggiato mediante l'utilizzo delle risorse iscritte nello stato di previsione del bilancio del Ministero della giustizia a legislazione vigente, alla Missione 6 - U.d.V. 1.4 "Dipartimento degli affari di giustizia" "Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria" - C.d.R. "Dipartimento degli affari di giustizia" - Azione Supporto allo svolgimento dei procedimenti giudiziari attraverso intercettazioni" sul capitolo 1363 "Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni" che reca uno stanziamento di euro 230.718.734 per l'anno 2018 e di euro 221.718.734 per ciascuno degli anni 2019-2020 e con i risparmi di spesa ottenuti dalla revisione delle tipologie di prestazioni obbligatorie di intercettazione e determinazione delle tariffe, con riduzione del 50% di quelle praticate in precedenza, attuato con il Decreto interministeriale del 28 dicembre, registrato alla Corte dei Conti il 23 gennaio 2018.*



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
Area Economico-Finanziaria

ART. 3 *(Modifiche al codice di procedura penale)*

L'articolo 3, invece, modifica il codice processuale penale consentendo, tramite l'integrazione di alcune norme del decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216, un uso mirato delle intercettazioni anche per i procedimenti per reati contro la PA, soprattutto quelli più gravi con pene non inferiori nel massimo a cinque anni, nonché per consentire una più estesa applicazione delle pene accessorie in relazione agli stessi reati, eliminando gli automatismi procedurali che ne limitano attualmente l'ambito.

L'articolo prevede, inoltre, l'introduzione dell'art. 289-bis, con cui si dispone che attraverso il provvedimento che dispone il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, il giudice dispone altresì l'interdizione temporanea dell'imputato nella conclusione di contratti con la stessa P.A., salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio.

L'articolo in esame, pertanto, introduce una serie di disposizioni che prevedono l'inserimento del citato captatore informatico in determinati ambiti e per determinati tipi di reato, dettando le formalità di richiesta nonché le modalità e le autorizzazioni necessarie ad espletare le attività intercettative. *Le disposizioni, di natura procedurale, non coinvolgono nuovi o maggiori oneri potendo essere realizzate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

ART. 4 *(Modifiche al codice civile)*

L'articolo 4 interviene sulle disposizioni penali in materia di società, consorzi ed altri enti privati contenute nel codice civile, per prevedere la procedibilità d'ufficio per i delitti di corruzione tra privati (art. 2635 c.c.) e di istigazione alla corruzione tra privati (art. 2635-bis c.c.). Rispetto alla disciplina vigente, che prevede che la tutela sia rimessa al potere discrezionale del soggetto leso, l'articolo in esame applica il modello della lotta alla corruzione di stampo pubblicistico – per la quale



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

la procedibilità è d'ufficio – anche alla corruzione tra privati, dando seguito a una specifica richiesta in tal senso del Consiglio d'Europa.

Pertanto, l'abrogazione del quinto comma dell'articolo 2635 c.c. e del terzo comma dell'articolo 2635-bis c.c., comportando l'introduzione della procedibilità d'ufficio per i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione tra privati, *non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, trattandosi di norma di carattere esclusivamente procedurale, mentre si ritiene che la stessa sia in grado di produrre effetti positivi in termini di efficienza dovuta essenzialmente ad un'accelerazione delle attività istruttorie, ad una riduzione dei tempi processuali oltre che agli effetti deterrenti nella commissione dei reati.*

ART. 5

(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà)

L'articolo 5 del disegno di legge interviene sugli articoli 4-bis e 47 dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975). Il comma 1, lett. a) modifica il primo comma dell'articolo 4-bis, prevedendo che anche l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione, esclusa la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e internati per i gravi delitti contemplati dalla disposizione stessa: ciò è ammissibile solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborino con la giustizia ovvero nelle ipotesi contemplate dall'articolo 323-bis, secondo comma, c.p. (vale a dire nei casi in cui tali detenuti si siano efficacemente adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite). La lettera b) dello stesso comma 1 introduce, con la novella all'art. 4-bis, 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.



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

Il comma 2 dell'art. 4, integra la formulazione del comma 12 dell'art. 47 dell'ordinamento penitenziario, disposizione relativa all'affidamento in prova al servizio sociale. In particolare, l'integrazione esclude che l'esito positivo del periodo di prova estingua, oltre che la pena detentiva e gli altri effetti penali derivanti dalla condanna, anche le pene accessorie perpetue.

Si rappresenta che tali interventi sulla disciplina degli effetti della sospensione condizionale della pena, della riabilitazione e dell'accesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario (art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354) sono ritenuti funzionali e necessari per contrastare il fenomeno della corruzione e rientrano nel quadro generale di inasprimento delle sanzioni accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione.

La modifica normativa in esame, per quanto concerne l'intervento all'articolo 4-bis, da una parte prevede l'estensione di alcuni benefici premiali a favore dei "collaboratori di giustizia" interessati dai reati contro la pubblica amministrazione, mentre dall'altra prevede che alcuni delitti della stessa tipologia siano soggetti ad una restrizione all'applicabilità dei suddetti benefici. Tale circostanza non produce effetti negativi per la finanza pubblica, e agli adempimenti derivanti potrà provvedersi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. E' possibile pertanto affermare il carattere di neutralità delle disposizioni in esame in ragione degli effetti di compensazione tra le casistiche interessate dalla norma in esame.

ART. 6

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

La disposizione in esame prevede l'introduzione di tecniche investigative speciali, attraverso l'estensione al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione della disciplina delle operazioni sotto copertura, previste dall'art. 9 legge 16 marzo 2006, n. 146 e successive modificazioni, *le quali, ad ogni modo, potranno essere disposte e sostenute nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Si rappresenta, a tale proposito, che le suddette*



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

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

L'articolo in esame, infatti, non modifica la sfera soggettiva di operatività della norma, la quale dunque continua ad applicarsi agli 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, mentre oggetto di modifica è, principalmente, il catalogo dei reati in relazione ai quali sono possibili le operazioni sotto copertura. Modifica al testo, di carattere meramente formale, poi, è quella relativa alla sostituzione nella lettera a) del comma 1, del riferimento all'art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006, che viene sostituito con quello all'art. 452-
quaterdecies c.p.; la fattispecie di traffico illecito di rifiuti è stata, infatti, spostata dal D.lgs. n. 21 del 2018 dal codice dell'ambiente, al codice penale, vigendo il principio della riserva di codice. *Si tratta anche per tale articolo di interventi ordinamentali o procedurali che non determinano sotto il profilo finanziario effetti negativi per la finanza pubblica.*

ART. 7

(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)

L'articolo 7 reca alcune modifiche alla disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche dipendente da reato, prevista dal D.Lgs. 231 del 2001, tramite un inasprimento delle sanzioni interdittive nell'ipotesi di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, derivante dalla commissione di alcuni reati contro la pubblica amministrazione quali la concussione, l'induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione (art. 25, commi 1 e ss., decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231);



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

Una prima modifica sostituisce il comma 1, prevedendo l'irrogazione all'ente della sanzione fino a 200 quote in relazione alla commissione del delitto di traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.). Attualmente tale sanzione è già applicata per la commissione dei delitti di cui agli articoli 318 (corruzione impropria), 321 (corruzione attiva) e 322, commi 1 e 3 (istigazione alla corruzione) del codice penale. Viene, inoltre, sostituito il comma 5 dell'art. 25 del D.Lgs. 231 ampliando, per una serie di reati contro la P.A., la durata delle sanzioni interdittive a carico delle persone giuridiche: tali sanzioni sono irrogate tra i 4 e i 7 anni, in caso si tratti di persone che rivestono incarichi di rappresentanza o direttivi, e tra i 2 e i 4 anni qualora si tratti di persone sottoposte alla direzione o vigilanza di altri che rivestono una posizione apicale nell'ente. Tali sanzioni accessorie sono: l'interdizione dall'esercizio dell'attività; la sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Viene, poi, aggiunto all'art. 25 il comma 5-bis che stabilisce una minore durata delle sanzioni interdittive (non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni) quando, prima della sentenza di primo grado, l'ente si sia adoperato per evitare ulteriori conseguenze del reato ed abbia collaborato con l'autorità giudiziaria per assicurare le prove dell'illecito, per individuarne i responsabili e abbia attuato modelli organizzativi idonei a prevenire nuovi illeciti e ad evitare le carenze organizzative che li hanno determinati. Infine, è introdotta, all'art. 51 del D. Lgs 231, una modifica in materia di durata massima delle misure cautelari a carico degli enti.

Le modifiche introdotte sono di natura precettiva ed ordinamentale e non comportano effetti negativi per la finanza pubblica.

ART. 8

(Ritiro di riserve apposte alla Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110)



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

Con l'articolo in esame si manifesta la volontà dello Stato di italiano di non rinnovare, all'atto della scadenza, le riserve apposte alla Convenzione penale sulla corruzione, siglata a Strasburgo il 27 gennaio 1999: tali riserve erano inerenti a clausole che inibivano la configurazione di infrazioni penali a carico di agenti pubblici stranieri o subordinavano la perseguibilità dei reati alla sussistenza di una denuncia delle vittime di atti di concorrenza sleale o altri atti che coinvolgevano le condotte di membri delle assemblee parlamentari delle organizzazioni internazionali. Il mancato rinnovo non comprende le condotte di corruzione passiva da parte di pubblici funzionari stranieri e le condotte di corruzione, attiva e passiva, dei membri delle assemblee pubbliche straniere, fatta eccezione per quelle dei Paesi membri della UE e delle assemblee parlamentari internazionali. *La disposizione ha natura ordinamentale e non presenta aspetti di rilievo economico-finanziario per il bilancio dello Stato.*

CAPO II

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

ART. 9 (Norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici); ART. 10 (Disposizioni in materia di tracciabilità dei contributi ai partiti politici); ART. 11 (Disposizioni in materia di trasparenza nei rapporti tra partiti politici e fondazioni politiche); ART. 12 (Sanzioni)

Si rappresenta che gli articoli contenuti al **Capo II**, sulla trasparenza e controllo dei partiti e dei movimenti politici, contengono disposizioni concernenti:

- la trasparenza dei partiti e movimenti politici, anche sotto il profilo dei finanziamenti. Si prevedono divieti ed obblighi di registrazione e pubblicazione di dati;
- modifiche in materia di tracciabilità di contributi ai partiti politici, mediante la novella di alcune disposizioni che vengono così coordinate con quelle di cui all'articolo 9 del provvedimento in esame;



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

- la trasparenza nei rapporti tra partiti politici e fondazioni politiche, anche mediante la modifica dell'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, definendo gli enti che, in ragione della caratteristica composizione dei propri organi e del tipo di liberalità elargite, si ritengono equiparati ai partiti e movimenti politici ai fini dell'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza e semplificazione (comma 1), regolandone, altresì, il collegamento reciproco;
- le sanzioni per la violazione delle disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici di cui al provvedimento in esame. Si prevede l'irrogazione da parte della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici di sanzioni pecuniarie di diversa entità, a seconda della gravità delle violazioni intervenute: si va da una sanzione pecuniaria non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o della altre forme di sostegno a carattere patrimoniale ricevuti o di quelli annotati (i quali sono previsti dall'art. 9 secondo periodo, e comma 2) e, se alcuni obblighi (in particolare quelli previsti all'articolo 9, commi 1, terzo, quarto e quinto periodo e, comma 3) sono adempiuti con un ritardo non superiore a 30 giorni, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore alla metà e non superiore al doppio del valore dei contributi, delle prestazioni o della altre forme di sostegno a carattere patrimoniali tardivamente annotati. Mentre, in caso di violazione degli obblighi previsti dagli articoli 9, commi 4 e 6, la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici di cui all'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96 applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 12.000 a 120.000. A tali sanzioni amministrative si applicano le disposizioni generali della legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni anche ai fini della tutela giurisdizionale, fatta eccezione per gli articoli 16 (Pagamento in misura ridotta) e 26 (Pagamento rateale della sanzione pecuniaria) della citata legge, il cui regime non è, nei casi e per le violazioni previste in tema di versamento di contributi ai partiti politici, applicabile: si esclude, in tal modo, qualsiasi tipo di sanatoria o agevolazione finanziaria. Restano fuori, le specifiche ipotesi previste dall'articolo 9, comma 3 della legge 6 luglio 2012, n. 96;



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

- l'equiparazione generalizzata ai partiti e movimenti politici, ai sensi e per gli effetti del provvedimento in esame, di tutti gli enti già ad essi equiparati dall'articolo 14 ai fini dell'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza e semplificazione.

Al riguardo, con riferimento all'articolo 9, si osserva che la nuova formulazione del comma 4, alla luce della quale si ha una riduzione del 50% degli importi dovuti per imposta di bollo e ogni altra spesa a favore dei soggetti indicati nell'articolo in esame, non è suscettibile di determinare onere all'Erario. A sostegno di quanto appena detto, si rappresenta che nell'attuale legislazione non sussiste alcun obbligo da parte dei partiti e movimenti politici di pubblicazione sul loro *sito internet* i *curricula vitae* dei propri candidati e neanche i certificati penali del casellario giudiziale.

Ciò significa che *la richiesta di rilascio del certificato in esame, finalizzata a rendere pubblici i dati nello stesso contenuti in occasione della propria candidatura, è adempimento di nuova introduzione, non essendo presente nel vigente ordinamento alcuna norma che preveda una simile incombenza e una correlata riscossione di una imposta e di ogni altra spesa e diritto dovuti ai pubblici uffici. Pertanto, si può ragionevolmente asserire che la finalità di resa al pubblico e di pubblica accessibilità ai dati necessari alla candidatura, rappresenta una ipotesi per la quale, in termini di impatto economico finanziario, non si rilevano profili negativi trattandosi, nel caso di recepimento da parte del legislatore, non di danni cagionati all'Erario, ma di una rinuncia ad un maggior gettito in ragione di un interesse pubblico ritenuto prevalente. Con riferimento, da ultimo, agli adempimenti derivanti dalle disposizioni inserite nel comma 5, si segnala che gli stessi potranno essere garantiti attraverso la pubblicazione sui portali sia degli enti cui si riferisce la consultazione elettorale (Comuni con non meno di 15.000 abitanti) ovvero del Ministero dell'interno, utilizzando a tal fine un'apposita sezione denominata "Elezioni trasparenti" e predisposta sul loro sito istituzionale oppure rinviando al link del sito del partito o movimento politico tenuto a pubblicare tali dati sul proprio sito internet. A tal fine si evidenzia che tali attività, atteso che la piattaforma informatica degli enti locali e del ministero nonché dei partiti e movimenti politici è già presente e consultabile da qualsiasi utente, potranno essere svolte, predisponendo la citata apposita sezione, nell'ambito delle risorse finanziarie e strumentali delle stesse amministrazioni o in quelle dei partiti o movimenti politici, senza produrre effetti negativi per la finanza pubblica.*



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
Area Economico-Finanziaria

ART. 13
(Delega al Governo)

La norma prevede, entro un anno dall'entrata in vigore del presente provvedimento, che il Governo provveda, mediante testi unici compilativi, a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei (ai sensi dell'articolo 17-bis della legge n. 400 del 1988, introdotto dalla legge n. 69 del 2009). Questo vale anche per la materia trattata dal presente provvedimento, con la raccolta in un T.U delle disposizioni relative a:

- o contributi ai candidati alle elezioni;
- o contributi ai partiti e ai movimenti politici,
- o rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie,
- o trasparenza, democraticità dei partiti e la disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore.

Le suddette disposizioni sono attualmente contenute in vari testi legislativi (Decreto-legge 149/2013; L. 6 luglio 2012, n. 96; L. 3 giugno 1999, n. 157; L. 10 dicembre 1993, n. 515; L. 18 novembre 1981, n. 659; L. 2 maggio 1974, n. 195) cui viene data un'organizzazione più armonica al fine di consentire una più esaustiva consultazione e conoscenza della materia.

La norma riveste carattere precettivo ed ordinamentale e non presenta aspetti suscettibili di rilievo per la finanza pubblica.

ART. 14
(Disposizioni finali)

L'articolo contiene le disposizioni finali e di coordinamento del sistema. In particolare, la norma prevede che ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui al Capo II del presente provvedimento - relative ai partiti e movimenti politici - le fondazioni, le associazioni e i comitati (di



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO Area Economico-Finanziaria

cui all'articolo 5, comma 4 del decreto-legge n. 149 del 2013, come sostituito dal disegno di legge in esame) sono equiparati ai partiti e movimenti politici.

Tale equiparazione opera, comunque, senza che sia elemento condizionante l'avvenuta iscrizione del partito nel Registro nazionale dei partiti e movimenti politici (di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 149 del 2013).

ART. 15 **(Clausola di invarianza finanziaria)**

La norma contiene la clausola d'invarianza finanziaria, che prevede che dall'attuazione del presente disegno di legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della finanza pubblica. All'attuazione delle disposizioni contenute nell'articolato, potrà provvedersi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza, dunque, generare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

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

Le disposizioni del Capo II in materia di applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 12, commi 1, 2 e 3, relative alla trasparenza e controllo dei partiti e dei movimenti politici, nonché quelle relative al versamento dei contributi ricevuti ai sensi dell'articolo 9, commi 1 e 2, sono al contrario, suscettibili di determinare nuove entrate, in precedenza mai acquisite al bilancio dello Stato e al momento non quantificabili, da destinare alla Cassa delle Ammende per le finalità istituzionali.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 195 ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

10.5 DIC. 2018