



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BUCCARELLA, CAPPELLETTI e PUGLIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 GIUGNO 2015

Istituzione della figura dell'agente provocatore per i delitti contro la pubblica amministrazione

ONOREVOLI SENATORI. – L'agente provocatore, inteso quale soggetto che opera al solo fine di potere assicurare alla giustizia i colpevoli dei delitti ed acquisirne le prove, è una figura da tempo presa in considerazione e regolata dall'ordinamento di numerosi Paesi. Partendo da un assunto rappresentato dalla regola della punibilità dell'agente provocatore e parallelamente ad uno sviluppo della giurisprudenza, in Italia è stata gradualmente introdotta tale figura per l'acquisto simulato di stupefacenti (testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990), di materiale pornografico (legge n. 269 del 1998) e per il compimento di operazioni di polizia finalizzate alla lotta contro il terrorismo (legge n. 374 del 2001). Prima del 1990, infatti, l'attività sotto copertura veniva parzialmente legittimata dalla sola causa di giustificazione dell'articolo 51 del codice penale, che però vincolava l'agente a condotte di tipo passivo ed omissivo. Solo a seguito della Convenzione ONU di Vienna del 1988 si è avuta l'introduzione di vere e proprie scriminanti speciali. Va, inoltre, preso in considerazione l'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, in attuazione della Convenzione di Palermo sul crimine organizzato transnazionale che prevede, fra le altre cose, l'obbligo per ciascuno Stato di adottare «tecniche speciali di investigazione, quali la sorveglianza elettronica o di altro tipo di operazione sotto copertura», per contrastare i fenomeni di terrorismo, tratta, stupefacenti, riciclaggio, armi ed esplosivi, sfruttamento della prostituzione, usura ed estorsione. Infine, la legge 3 agosto 2009, n. 116, che ratifica la Convenzione dell'Onu contro la corruzione, all'articolo 50, consente agli Stati membri di

porre in essere operazioni sotto copertura «per combattere efficacemente la corruzione».

Le attività investigative speciali, tra le quali rientrano le indagini sotto copertura, specifica la Convenzione, debbono essere disciplinate dai singoli Stati nei limiti consentiti dai principi fondamentali e alle condizioni stabilite dall'ordinamento giuridico interno. La Convenzione stabilisce altresì che ciascuno Stato adotti le misure necessarie a «consentire l'ammissibilità in tribunale della prova così ottenuta». Occorre perciò dare attuazione pratica a tali previsioni che sono dunque già entrate nell'ordinamento italiano con specifico riferimento alla corruzione. Rispetto all'impiego di agenti provocatori si è da tempo segnalato in dottrina il rischio di contrasto con taluni fondamentali principi della Costituzione, ed è pertanto necessario che il ricorso alla provocazione statutale, per la sua intrinseca natura, sia subordinato a rigorose condizioni e circoscritta a casi precisamente delimitati, secondo modelli autorizzativi già sperimentati all'estero e diretti a vincolare preventivamente l'attività in questione. È pertanto imprescindibile una puntuale delega dell'autorità procedente, così da rendere questo strumento compatibile con i principi costituzionali. In tal modo l'agente provocatore potrà incidere in modo estremamente efficace anche per i fenomeni corruttivi, garantendo in ogni caso un'efficiente acquisizione di elementi di prova in ordine ad un fenomeno che da decenni inquina diversi livelli della società italiana, determinando parallelamente gravissimi danni economici.

Il presente disegno di legge — riprendendo un dibattito svoltosi durante i lavori

parlamentari della legge 27 maggio 2015, n. 69, introduce la figura dell'agente provocatore per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione, dando seguito a quanto il Movimento 5 Stelle ha proposto da tempo in sede emendativa ai disegni di legge anti-corruzione, significativamente rimasti sinora a giacere in sede referente nonostante importanti e ripetuti solleciti di fronte all'emergere e al dilagare di eventi corruttivi. Il disegno di legge prevede, inoltre, un ruolo di impulso dell'Autorità nazionale anticorruzione ai fini dell'attivazione degli ufficiali di polizia giudiziaria in veste di agenti provocatori, in quanto tale organismo è indicato, nel nostro ordinamento, quale riferimento per l'attuazione delle citate convenzioni ONU anticorruzione. Lo stesso

presidente dell'Autorità ha indicato l'introduzione e — conseguentemente — la necessaria tutela dell'agente provocatore come misura rilevante per le indagini sugli illeciti legati agli appalti pubblici, al pari di rappresentanti di associazioni e gruppi come *Transparency International* e Riparte il Futuro-Libera. È noto, infatti, che corrotti e corruttori temono particolarmente la figura dell'agente provocatore, forse ancor più dell'aumento delle pene. È pertanto urgente che, con le garanzie di legge e sempre e solo sotto il controllo dell'autorità giudiziaria onde evitare abusi, sia possibile sottoporre a «test d'integrità» un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico, ovviamente nell'ambito di indagini e dunque in presenza di una concreta notizia di reato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. In attuazione dell'articolo 50 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'Onu il 31 ottobre 2003, di cui alla legge 3 agosto 2009, n. 116, nell'ambito delle indagini e su delega del pubblico ministero, non è punibile ai sensi degli articoli 110, 322 e 414 del codice penale l'ufficiale di polizia giudiziaria che, promettendo od offrendo denaro o qualunque altra utilità, induce o istiga un pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 322, 322-bis del codice penale al fine di coglierne gli autori in flagranza, o comunque, di farli punire. La medesima causa di giustificazione si applica altresì all'ufficiale che, attribuendosi qualità di altro pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio, simula di accettare la promessa o la consegna di denaro di altra utilità.

2. L'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190, può trasmettere segnalazioni all'autorità giudiziaria competente ai fini dell'attivazione degli ufficiali di polizia giudiziaria di cui al comma 1. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell'interno, della difesa e dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono dettate le disposizioni per l'attuazione di quanto previsto dal presente articolo, anche al fine di assicurare il necessario

coordinamento dell’Autorità nazionale anti-
corruzione con l’autorità giudiziaria.

