



Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

sul rapporto esplicativo e sull'avamprogetto

**concernente la modifica del Codice penale e del
Codice penale militare
(Disposizioni penali sulla corruzione)**

Elenco dei partecipanti alla consultazione con le relative abbreviazioni

CANTONI

AG	Consiglio di Stato Argovia
AI	Landamano e Consiglio di Stato Appenzello interno
AR	Consiglio di Stato Appenzello Esterno
BE	Consiglio di Stato Berna
BL	Consiglio di Stato Basilea Campagna
BS	Consiglio di Stato Basilea Città
FR	Consiglio di Stato Friburgo
GE	Consiglio di Stato Ginevra
GL	Consiglio di Stato Glarona
GR	Consiglio di Stato Grigioni
JU	Governo del Cantone del Giura
LU	Dipartimento di giustizia e sicurezza del Cantone di Lucerna
NE	Consiglio di Stato Neuchâtel
NW	Landamano e Consiglio di Stato Nidvaldo
OW	Consiglio di Stato Obvaldo
SG	Consiglio di Stato San Gallo
SH	Consiglio di Stato Sciaffusa
SO	Consiglio di Stato Soletta
SZ	Consiglio di Stato Svitto
TG	Consiglio di Stato Turgovia
TI	Consiglio di Stato Ticino
UR	Landamano e Consiglio di Stato Uri
VD	Consiglio di Stato Vaud
VS	Consiglio di Stato Vallese
ZG	Consiglio di Stato Zugo
ZH	Consiglio di Stato Zurigo

PARTITI

PES	I Verdi Partito ecologista svizzero Grüne Partei der Schweiz (GPS) Les Verts Parti écologiste suisse (PES)
PEV	Partito evangelico svizzero Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP) Parti évangélique suisse (PEV)
PLR	PLR.I Liberali Radicali FDP.Die Liberalen (FDP) PLR.Les Libéraux-Radicaux (PLR)
PPD	Partito popolare democratico Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) Parti démocrate-chrétien (PDC)
PS	Partito socialista svizzero Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) Parti socialiste suisse (PSS)
UDC	Unione democratica di centro Schweizerische Volkspartei (SVP) Union démocratique du centre (UDC)

ASSOCIAZIONI MANTELLO NAZIONALI DEI COMUNI, DELLE CITTÀ E DELLE REGIONI DI MONTAGNA

UCS	Unione delle città svizzere Schweizerischer Städteverband (SSV) Union des villes suisses (UVS)
-----	---

FEDERAZIONI MANTELLO NAZIONALI DELL'ECONOMIA

ASB	Associazione Svizzera dei Banchieri Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) Association suisse des banquiers (ASB)
economiesuisse	Federazione delle imprese svizzere Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) Union suisse des arts et métiers (USAM)
USS	Unione sindacale svizzera Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS)

ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI

ASG	Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni Verband Schweizerischer Vermögensverwalter (VSV) Association Suisse des Gérants de Fortune (ASG)
CAIS	Conferenza delle autorità inquirenti svizzere Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS)
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)
CIO	Comité International Olympique
Cp	Centre Patronal
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FSA	Federazione Svizzera degli Avvocati Schweizerischer Anwaltsverband (SAV) Fédération Suisse des Avocats (FSA)
ICJ-CH	Sezione svizzera della Commissione Internazionale dei Giuristi
ISP <i>(rinuncia a e-sprimersi)</i>	Istituto svizzero di polizia Schweizerisches Polizei-Institut (SPI) Institut Suisse de Police (ISP)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione Bundesanwaltschaft (BA) Ministère public de la Confédération (MPC)
pharmaSuisse	Società Svizzera dei Farmacisti Schweizerischer Apothekerverband Société Suisse des Pharmaciens
SKS <i>(rinuncia a e-sprimersi)</i>	Stiftung für Konsumentenschutz
SVDH	Schweizerischer Verband des Dentalhandels Association suisse du commerce dentaire (ASCD)
SwOI	Swiss Olympic
TIS	Transparency International Svizzera
UEFA	Union des Associations Européennes de Football

UNIBE	Università Berna
UNIGE	Università Ginevra
UNIL	Università Losanna
ZV <i>(rinuncia a e- sprimersi)</i>	Federazione centrale degli impiegati del settore pubblico Svizzera Zentralverband Öffentliches Personal Schweiz (ZV) Fédération centrale des employés du secteur public Suisse (ZV)

1. Introduzione

Il 15 maggio 2013 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di avviare una consultazione in merito al rapporto¹ e all'avamprogetto² sulla modifica del Codice penale e del Codice penale militare (Disposizioni penali sulla corruzione). La consultazione è durata fino al 5 settembre 2013.

1.1. Contenuto dell'avamprogetto

Le norme penali sulla corruzione, introdotte nel 2000 e nel 2006, hanno dato complessivamente buoni risultati. Occorre tuttavia procedere ad alcuni adeguamenti resi necessari in seguito all'evoluzione negli ultimi su scala internazionale.

La revisione proposta riguarda principalmente la corruzione nel settore privato, che attualmente è disciplinata dalla legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI). Secondo l'avamprogetto la corruzione di privati verrà svincolata dalla concorrenza sleale e costituirà un reato a sé stante contemplato dal Codice penale. Inoltre la corruzione di privati sarà più perseguita soltanto su querela di parte bensì dovrà esserlo d'ufficio.

Nell'ambito della corruzione di pubblici ufficiali la concessione o l'accettazione di un indebito vantaggio da parte di un pubblico ufficiale (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP) sarà punita anche se il vantaggio è a favore di un terzo. Le corrispondenti disposizioni del Codice penale militare (art. 141a cpv. 1 e 143 cpv. 1 CPM) vanno adeguate in modo analogo.

1.2. Pareri

Sono pervenuti 57 pareri³. Hanno risposto 48 degli 81 interpellati. Tre hanno espressamente rinunciato a pronunciarsi in merito⁴. Nove partecipanti hanno preso parte spontaneamente alla consultazione.

2. Valutazione generale del progetto

17 partecipanti alla consultazione hanno incondizionatamente approvato la revisione proposta (14 Cantoni⁵, un partito⁶ e due organizzazioni⁷). Otto partecipanti alla procedura di consultazione approvano anch'essi in linea di principio il progetto ma formulano osservazioni aggiuntive⁸. Tre interpellati auspicano soltanto una precisazione del testo di legge soprattutto per quanto concerne la definizione dell'indebito vantaggio senza tuttavia respingere una delle modifiche proposte⁹.

¹ <http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/gesetzgebung/korruptionsstrafrecht/vn-ber-i.pdf>

² <http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/gesetzgebung/korruptionsstrafrecht/vorentw-i.pdf>

³ Hanno espresso il proprio parere tutti i Cantoni, 6 partiti, l'Unione delle città svizzere, 4 associazioni economiche e 20 organizzazioni e istituzioni interessate.

⁴ ISP, SKS, ZV.

⁵ AR, BE, FR, GL, GR (implicito), NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VS.

⁶ PEV.

⁷ CCPCS, UEFA.

⁸ AG, JU, SO, TI, VD, ZH, UCS, CAIS.

⁹ BL, ZG, UNIL (riguardo al mantenimento in parallelo della corruzione privata (art. 4a LCSI) nell'art. 23 LCSI).

Per 12 interpellati il progetto non è abbastanza incisivo; in diversi ambiti chiedono modifiche suppletive della legislazione¹⁰. Nove partecipanti alla consultazione ritengono invece che il progetto sia eccessivo e respingono espressamente una delle principali modifiche proposte¹¹. Un partito inoltre si esprime in modo molto critico nei confronti di una delle modifiche proposte¹². Una delle organizzazioni interessate si astiene dall'esprimersi esplicitamente a favore o contro il progetto¹³. Soltanto un'associazione padronale¹⁴ e altre due associazioni¹⁵ respingono invece l'avamprogetto nella sua integralità.

Tra le varie proposte del progetto la più controversa è quella che trasforma la corruzione privata in un reato perseguito d'ufficio¹⁶. Invece, lo spostamento della corruzione privata nel CP, viene criticato soltanto sporadicamente¹⁷. Anche l'integrazione dell'articolo 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP ha sollevato solamente poche critiche¹⁸. Numerosi interpellati auspicano tuttavia una precisazione o una modifica dell'articolo 322^{decies} AP-CP per quanto concerne gli indebiti vantaggi¹⁹. Alcuni chiedono inoltre di estendere la punibilità delle imprese ai reati di corruzione passiva²⁰.

3. Pareri sui punti essenziali del progetto

3.1. Disciplinamento della corruzione privata nel Codice penale (art. 322^{octies} e 322^{novies} AP-CP)

La stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione appoggia la proposta di inserire in futuro la corruzione di privati nel CP. Oltre ai 17 interpellati che approvano senza riserve il progetto nel suo insieme, 27 consultati si sono esplicitamente espressi a favore della modifica proposta²¹. UNIL suggerisce tuttavia di mantenere la corruzione privata ai sensi dell'articolo 4a LCSI anche nella norma dell'articolo 23 LCSI. Sarà poi compito della dottrina e della giurisprudenza chiarire il rapporto di concorrenza tra le due fattispecie penali.

Oltre ai tre interpellati che rifiutano il progetto in toto, soltanto BS e l'UDC si sono espressi in modo esplicito contro l'inserimento della corruzione di privati nel CP. Essi sono del parere che il sistema attuale ha dato buona prova e che la corruzione privata in Svizzera non costituisca un problema tanto rilevante da richiedere un nuovo disciplinamento nel CP.

¹⁰ GE, LU, PES, PS, USS, ICJ-CH, MPC, pharmaSuisse, SwOI, UNIBE, UNIGE.

¹¹ AI, BS, PLR, UDC, ASB, economiesuisse, ASG, Cp, FIFA.

¹² PPD in merito alla corruzione di privati come reato perseguito d'ufficio.

¹³ CIO.

¹⁴ USAM.

¹⁵ FSA, SVDH.

¹⁶ Oltre ai tre interpellati che respingono il progetto in toto, altri otto consultati sono contrari (AI, BS, PLR, UDC, ASB, economiesuisse, Cp, FIFA).

¹⁷ Oltre ai tre interpellati che respingono il progetto in toto, soltanto un Cantone (BS) e un partito (UDC) si esprimono esplicitamente a sfavore.

¹⁸ Esplicitamente contraria soltanto l'USAM, che tuttavia respinge il progetto nel suo complesso.

¹⁹ BL, JU, ZG, PPD, economiesuisse, USAM, ASG, ICJ-CH, pharmaSuisse, SVDH.

²⁰ PES, ICJ-CH, TIS, UNIBE, UNIGE.

²¹ AG, BL, GE, LU, NE, OW, SO, TI, VS, ZG, ZH, PES, PLR, PPD, PS, UCS, ASB, economiesuisse, USS, ASG, CCPCS, Cp, ICJ-CH, SwOI, TIS, UNIBE, UNIGE, UNIL (all'occorrenza solo implicitamente).

3.2. Perseguimento d'ufficio in caso di corruzione di privati

Oltre agli interpellati che approvano il progetto senza prendere apertamente posizione su tale tema, il perseguimento d'ufficio della corruzione di privati viene espressamente accolto con favore da undici Cantoni²², due partiti²³, un'associazione economica²⁴ e sette organizzazioni e istituzioni interessate²⁵.

Senza espressamente respingere tale punto, alcuni partecipanti alla procedura di consultazione fanno notare che occorre chiedersi se il fatto di rendere il reato perseguibile d'ufficio sia in grado di risolvere i problemi attuali come ad esempio quello che nell'ambito della corruzione solo di rado si giunge a un perseguimento penale²⁶. Inoltre VD osserva che un reato perseguibile d'ufficio comporterà verosimilmente un notevole incremento del lavoro per le autorità di perseguimento penale nonché degli oneri finanziari²⁷.

Oltre ai tre partecipanti che respingono il progetto nel suo insieme, anche altri otto interpellati respingono tale punto (i Cantoni AI e BS, i partiti PLR e UDC²⁸ nonché quattro organizzazioni e associazioni)²⁹. Essi giustificano la loro posizione argomentando che il sistema attuale ha dato buona prova e che il requisito della querela non costituisce poi un ostacolo così grande da giustificare delle modifiche (ad. es. AI, UDC, ASB). Dovrebbe sempre rimanere nel potere di apprezzamento della vittima decidere se avviare o meno un procedimento penale (BS, Cp). Inoltre Economiesuisse aggiunge che rendere il reato perseguibile d'ufficio non risolverebbe i problemi odierni bensì comporterebbe piuttosto una mole suppletiva di lavoro per le autorità di perseguimento³⁰ e notevoli incertezze per gli operatori economici.

Il PPD è molto scettico sul fatto che la corruzione di privati debba in tutti i casi costituire un reato perseguibile d'ufficio. Propone di escludere dal perseguimento d'ufficio i reati bagatellari. L'introduzione di un reato perseguibile d'ufficio potrebbe però all'occorrenza venir presa in considerazione nei casi in cui, ad esempio, è messa in pericolo la sicurezza o la salute di terzi. Anche l'ASG ed Economiesuisse³¹ si esprimono per una soluzione di compromesso. Non è necessario ed è sproporzionato perseguire d'ufficio l'insieme delle situazioni in cui si configurano sospetti di corruzione di privati. Il perseguimento d'ufficio di un reato si giustifica soltanto nel caso in cui vi è pericolo per interessi pubblici superiori o se il perseguimento penale rischia di non aver luogo poiché i privati interessati indirettamente non sono legittimati a presentare querela. Secondo l'ASG nelle piccole imprese in mano privata e nel caso di delitti minori la corruzione di privati andrebbe come sinora perseguita unicamente su querela.

²² AG, BL, GE, JU, LU, NE, OW, SO, TI, VS, ZG.

²³ PES, PS.

²⁴ USS.

²⁵ CCPCS, ICJ-CH, pharmaSuisse, SwOI (con la riserva di mantenere il perseguimento penale su querela in caso di reati minori), TIS, UNIBE, UNIGE.

²⁶ LU, ZG, ZH, PS, CAIS.

²⁷ Analogamente anche il Canton ZH fa notare che il perseguimento penale della corruzione di privati richiede notevoli risorse.

²⁸ L'UDC respinge tutte le proposte di modifica che riguardano la corruzione di privati e dunque anche la loro trasformazione in reati perseguibili d'ufficio.

²⁹ ASB, Economiesuisse, Cp, FIFA.

³⁰ Analogamente anche Cp.

³¹ Economiesuisse soltanto come eventualità nel caso in cui si seguitasse a voler trasformare la corruzione di privati in un reato perseguibile d'ufficio.

3.3. Estensione della corruzione di pubblici ufficiali (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP)

Nessuno degli interpellati, ad eccezione dell'USAM³², respinge esplicitamente l'integrazione dell'articolo 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP, secondo cui in futuro la concessione e l'accettazione di vantaggi sarà punibile anche se il vantaggio è destinato a beneficio di un terzo. 18 partecipanti alla consultazione approvano esplicitamente tale proposta di modifica³³.

La CAIS appoggia la modifica proposta, ma è del parere che nella pratica sarà difficile provare che la liberalità è avvenuta a vantaggio di un terzo.

3.4. Responsabilità penale dell'impresa

Tre interpellati accolgono decisamente con favore la rinuncia a estendere la responsabilità penale primaria dell'impresa alla corruzione passiva³⁴, mentre altri cinque consultati disapprovano tale rinuncia³⁵. La motivazione che la corruzione passiva di regola già danneggia l'impresa e dunque non vada punita ulteriormente risulta incomprensibile (TIS, UNIGE). ICJ-CH sottolinea l'effetto preventivo di una siffatta disposizione ed auspica conseguentemente per tutte le forme di società una punibilità omogenea per la corruzione passiva.

Inoltre altri due consultati commentano la responsabilità penale dell'impresa. Secondo la FIFA la corruzione attiva di privati va inserita nel catalogo dei reati dell'articolo 102 capoverso 2 CP se per il suo perseguimento è indispensabile una querela. L'ASG chiede che la punibilità dell'impresa sia prevista unicamente per reati che vengono perseguiti d'ufficio³⁶.

3.5. Rinuncia a punire il traffico d'influenza

Tre interpellati accolgono con particolare favore il fatto che l'avamprogetto rinunci a punire il traffico d'influenza³⁷.

Soltanto due consultati hanno respinto esplicitamente tale rinuncia³⁸. ICJ-CH è anzi del parere che sia possibile essere ancora più incisivi prevedendo il traffico d'influenza anche nell'ambito della corruzione privata. Secondo UNIBE i delitti di corruzione esistenti, contrariamente a quanto afferma il rapporto esplicativo, escludono invece proprio quei casi che andrebbero puniti come vero e proprio traffico d'influenza.

3.6. Rinuncia ad ampliare la punibilità della corruzione di pubblici ufficiali stranieri

AG e l'ASG approvano esplicitamente la rinuncia ad ampliare la corruzione di pubblici ufficiali stranieri.

Sei partecipanti alla procedura di consultazione chiedono invece di estendere le disposizioni sulla concessione e sull'accettazione di vantaggi anche ai pubblici ufficiali stranieri³⁹. Per il MPC è incomprensibile ed eticamente inaccettabile che i pertinenti comportamenti non siano

³² L'USAM tuttavia respinge il progetto in toto.

³³ AG, BL, BS, OW, TI, VS, ZG, PLR, PPD, PS, UDC, UCS, USS, ICJ-CH, SwOI, TIS, UNIBE, UNIGE.

³⁴ AG, ASB, UNIL.

³⁵ PES, ICJ-CH, TIS, UNIBE, UNIGE.

³⁶ Secondo ASG, nelle piccole imprese in mano privata e nel caso di delitti minori la corruzione di privati andrebbe come sinora perseguita unicamente su querela (cfr. n. 3.2.).

³⁷ AG, ASG, UNIL.

³⁸ ICJ-CH, UNIBE.

³⁹ PES, ICJ-CH, MPC, SwOI, TIS, UNIGE.

punibili e che i pubblici ufficiali stranieri possano beneficiare di indebiti vantaggi soltanto perché si è nell'impossibilità di provare un determinato atto commesso da questi ultimi. Anche per ICJ-CH è incomprendibile perché il medesimo comportamento sia punibile nel caso di pubblici ufficiali svizzeri ma non in quello di pubblici ufficiali stranieri⁴⁰.

Secondo UNIBE una scissione dei delitti di corruzione esistenti in una sistemica tripartita (corruzione – concessione di vantaggi – cura di un buon clima) consentirebbe di trattare diversamente (ossia rendere punibile) la concessione di vantaggi a pubblici ufficiali stranieri per atti che sarebbero comunque tenuti a eseguire invece di considerarla necessaria per curare un buon clima.

3.7. Mantenimento del requisito della doppia punibilità

La proposta di mantenere la condizione della doppia punibilità per il perseguimento di atti di corruzione commessi all'estero non è stata praticamente oggetto di commenti. I due interpellati che si sono espressi in merito⁴¹, si dicono esplicitamente favorevoli alla proposta.

4. Altri suggerimenti e osservazioni

4.1. Definizione degli indebiti vantaggi (art. 322^{decies} AP-CP)

Diversi consultati hanno commentato l'articolo 322^{decies} AP-CP⁴². Quattro di loro criticano la formulazione dei vantaggi di lieve entità usuali nelle relazioni sociali ritenendola imprecisa⁴³. Ciò potrebbe rappresentare un problema soprattutto nell'ambito della corruzione di privati (PPD, *economiesuisse*). Per garantire la certezza del diritto occorre dunque delimitare più chiaramente i comportamenti leciti da quelli illeciti (PPD)⁴⁴ o precisarli meglio nel rapporto esplicativo⁴⁵. A tal proposito *economiesuisse* rinvia anche all'assenza di condanne nella prassi. Secondo ICJ-CH il criterio dei vantaggi usuali nelle relazioni sociali andrebbe abolito; occorrerebbe invece tenere conto sia dell'intenzione dei contraenti sia del valore materiale dei vantaggi. *PharmaSuisse* chiede un inasprimento dell'articolo 322^{decies} capoverso 1 lettera a, poiché quest'ultimo preveda che i vantaggi convenuti per contratto non siano punibili. Ritiene in particolare che una successiva approvazione non andrebbe ammessa⁴⁶. JU teme inoltre che la formulazione proposta possa rendere illegali le attività d'affari quotidiane. Per l'ASG l'articolo 322^{decies} costituisce una soluzione insufficiente poiché vengono indicati soltanto motivi giustificativi, la cui esistenza andrebbe esaminata nell'ambito di un procedimento penale che richiederebbe l'avvio di indagini penali magari inutili.

⁴⁰ Analogamente UNIGE.

⁴¹ AG, ASG.

⁴² BL, JU, ZG, PPD, *economiesuisse*, USAM, ASG, ICJ-CH, MPC, *pharmaSuisse*, SVDH, UNIBE.

⁴³ PPD, *economiesuisse*, USAM, SVDH.

⁴⁴ Analogamente USAM e SVDH, che però respingono il progetto nel suo complesso.

⁴⁵ BL, ZG.

⁴⁶ Analogamente UNIBE suggerisce di avviare con urgenza almeno una discussione su un'eventuale abolizione del privilegio dei vantaggi accettati contrattualmente dal terzo.

4.2. Inasprimento della comminatoria nonché fattispecie qualificata della corruzione di privati

L'ASG si dice esplicitamente favorevole al mantenimento dell'attuale comminatoria per la fattispecie della corruzione nel settore privato e al fatto che non venga inutilmente introdotto un reato preliminare del riciclaggio di denaro.

Alcuni interpellati chiedono invece un inasprimento della pena o l'introduzione di una fattispecie qualificata per casi gravi di corruzione di privati⁴⁷. In tale contesto si propone una pena detentiva di cinque anni affinché la corruzione di privati sia considerato un crimine e possa entrare in linea di conto come reato preliminare del riciclaggio di denaro.

4.3. Ulteriori proposte

Quattro consultati chiedono che nella presente revisione si tenga pure conto del tema del «Whistleblowing» mediante una efficace protezione dal licenziamento⁴⁸.

Il PES esige che si ponga fine alla deducibilità fiscale dei fondi destinati alla corruzione di privati e si modifichi di conseguenza il diritto fiscale.

Il MPC propone di estendere la giurisdizione federale facoltativa alla corruzione di privati. Infine andrebbe chiarito che anche la corruzione di privati «stranieri» è contemplata.

⁴⁷ GE, MPC, UNIBE.

⁴⁸ LU, PS, USS, UNIGE.