

14.035

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

del 30 aprile 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni penali sulla corruzione).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

30 aprile 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Le norme penali sulla corruzione, introdotte nel 2000 e nel 2006, hanno dato complessivamente buoni frutti. È tuttavia necessario procedere ad alcuni adeguamenti, in particolare per quanto riguarda la corruzione nel settore privato, che in futuro dovrà essere perseguita d'ufficio e sanzionata dal Codice penale. Questi adeguamenti permetteranno di precisare la portata della fattispecie penale e di chiarire che, tanto quanto la corruzione di pubblici ufficiali, la corruzione non può essere tollerata nemmeno nel settore privato.

Contesto

La Svizzera è uno dei Paesi meno corrotti al mondo e nel complesso le sue norme penali per punire la corruzione si dimostrano adeguate. Questa constatazione generale trova conferma anche nelle valutazioni operate dalle organizzazioni inter-governative specializzate del Consiglio d'Europa, dell'OCSE e dell'ONU.

Alcuni elementi caratteristici della Svizzera richiedono tuttavia particolare attenzione. L'economia del nostro Paese è largamente globalizzata e fortemente impegnata sui mercati internazionali, i cui standard nella lotta contro la corruzione sono a volte lacunosi. Inoltre, la Svizzera ospita numerose federazioni sportive internazionali, che spesso gestiscono considerevoli interessi economici e finanziari e le cui decisioni in passato sono state occasionalmente offuscate da scandali di corruzione.

In tale contesto, alcuni punti specifici delle norme penali svizzere contro la corruzione sono regolarmente oggetto di critiche mirate, in particolare in seno al Parlamento e da parte di organizzazioni internazionali.

Anche se il sistema generale delle norme per la lotta contro la corruzione ha dato complessivamente buoni frutti, occorre procedere ad alcune rettifiche imposte dagli sviluppi degli ultimi anni e dall'evoluzione del quadro internazionale.

Contenuto del progetto

Innanzitutto, in futuro la corruzione di privati dovrà essere perseguita d'ufficio. Attualmente questo reato è punito soltanto a querela di parte. Tuttavia il suo perseguimento riveste un forte interesse pubblico. Oltre che agli interessi finanziari di privati, questa forma di corruzione può arrecare danno a beni giuridici pubblici, ad esempio alla salute pubblica e alla sicurezza quando tocca attività commerciali in questi settori. Non vanno inoltre dimenticati i cospicui interessi e anche gli importanti sussidi pubblici che sono in gioco quando vengono attribuiti prestigiosi eventi sportivi internazionali.

In secondo luogo, per quanto attiene alla corruzione di privati, va chiarita anche la portata concreta del reato. Una controversia al riguardo è sorta in particolare in seguito a sospetti di corruzione nelle procedure di attribuzione, da parte della FIFA, dei Campionati mondiali di calcio 2018 e 2022. Già nel 2004 il Consiglio federale esprimeva dei dubbi riguardo all'applicabilità della vigente normativa agli atti di corruzione commessi nell'ambito dell'attribuzione di manifestazioni sportive.

L'insufficiente chiarezza è imputabile principalmente alla collocazione del reato. L'inserimento della corruzione di privati nella legge contro la concorrenza sleale crea infatti un legame tra tale fattispecie e la nozione di concorrenza sleale. Questo legame è però tutt'altro che convincente, poiché fa dipendere dal contesto (esistenza o inesistenza di una situazione di concorrenza) la punibilità o non punibilità di comportamenti equivalenti. Se il comportamento corruttivo non distorce i rapporti di concorrenza – perché si svolge ad esempio in un contesto di monopolio o perché non mira a ottenere la conclusione di un negozio ma avviene soltanto dopo la stipula del contratto – la corruzione di privati non è perseguibile.

La corruzione di privati deve essere pertanto dissociata dalla concorrenza sleale e inserita come reato a sé stante tra le fattispecie del Codice penale. La ricollocazione sistematica del reato permette in particolare di chiarire anche la posizione delle federazioni sportive internazionali.

Infine, il campo d'applicazione degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} del Codice penale, che puniscono la concessione e l'accettazione di un indebito vantaggio, deve essere lievemente esteso, affinché inglobi anche la concessione di indebiti vantaggi a un terzo allo scopo di influenzare un pubblico ufficiale. Un simile comportamento mette a repentaglio la trasparenza e l'integrità del pubblico ufficiale. Occorre dunque estendere il campo d'applicazione degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} del Codice penale anche ai casi in cui l'indebito vantaggio va a beneficio di un terzo e non solo, come previsto dal diritto vigente, del pubblico ufficiale in questione. Tale estensione s'impone inoltre per garantire la totale aderenza del diritto svizzero alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione. Anche le corrispondenti disposizioni del Codice penale militare (art. 141a cpv. 1 e 143 cpv. 1 CPM) dovranno essere adeguate in modo analogo.

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Il fenomeno della corruzione e la sua evoluzione

Il settore della lotta alla corruzione è da tempo soggetto a una continua evoluzione. La corruzione costituisce una grave violazione dei principi dello Stato di diritto e dei diritti umani e un grosso ostacolo per lo sviluppo economico e sociale. Con l'avvento della globalizzazione, la lotta contro questo fenomeno ha acquisito un'importanza ancora maggiore, ad esempio come strumento essenziale per impedire gravi distorsioni dei rapporti di concorrenza su un mercato sempre più globale.

Sul piano internazionale è stato creato un arsenale di strumenti per lottare contro la corruzione. La Svizzera è parte firmataria delle principali convenzioni internazionali in materia. Per stare al passo con gli sviluppi in atto a livello globale e tener fede ai propri impegni internazionali, il nostro Paese ha provveduto a riformare la sua normativa anticorruzione con una prima revisione generale nel 2000 e una seconda più specifica nel 2006. Nell'ambito di queste riforme ha in particolare introdotto la corruzione di pubblici ufficiali stranieri e internazionali nel catalogo dei reati e istituito la responsabilità penale delle imprese.

1.1.2 Situazione generale in Svizzera

La Svizzera è uno dei Paesi meno corrotti al mondo e nel complesso le sue norme penali per punire la corruzione si dimostrano adeguate. Secondo la graduatoria pubblicata da *Transparency International*¹, ad esempio, il nostro Paese si posiziona regolarmente tra i dieci Paesi meno corrotti. Questa constatazione trova riscontro anche nelle valutazioni operate dalle organizzazioni intergovernative del Consiglio d'Europa, dell'OCSE e dell'ONU, che a scadenza regolare esaminano la situazione in vari Paesi pubblicando rapporti e formulando raccomandazioni.

Le norme penali svizzere anticorruzione sono state oggetto in particolare di un rapporto pubblicato dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) nell'ottobre 2011². Questo organo di controllo del Consiglio d'Europa, di cui anche la Svizzera è membro, ha il compito di verificare, mediante un processo di valutazione reciproca, che gli Stati membri rispettino le norme e gli standard del Consiglio d'Europa in materia di lotta contro la corruzione. Nel proprio rapporto il GRECO riconosce alla Svizzera una solida normativa penale anticorruzione, ampiamente conforme ai requisiti della Convenzione penale del 27 gennaio 1999³ sulla corruzione (di segui-

¹ Cfr. Indice di percezione della corruzione: nel 2013 la Svizzera è risultata settima, nel 2012 sesta, nel 2011 e nel 2010 ottava, nel 2009 e nel 2008 quinta, tra il 2007 e il 2004 settima e nel 2003 ottava.

² GRECO, Terzo ciclo di valutazione: Rapporto di valutazione sulla Svizzera – incriminazioni, del 21 ott. 2011, § 93, consultabile in Internet all'indirizzo www.bj.admin.ch > Temi > Criminalità > Corruzione (GRECO).

³ RS 0.311.55

to: Convenzione penale) e del pertinente Protocollo aggiuntivo del 15 maggio 2003⁴ (di seguito: Protocollo aggiuntivo). Anche il rapporto sulla Svizzera⁵ elaborato nell'ambito del Meccanismo di riesame dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite del 31 ottobre 2003⁶ contro la corruzione esprime un giudizio generale positivo sulle disposizioni penali anticorruzione vigenti nel nostro Paese.

1.1.3 Critiche specifiche

Alcuni elementi caratteristici della Svizzera richiedono tuttavia particolare attenzione. L'economia del nostro Paese è largamente globalizzata e fortemente impegnata sui mercati internazionali, i cui standard nella lotta contro la corruzione sono a volte lacunosi. Inoltre la Svizzera ospita numerose federazioni sportive internazionali, che spesso gestiscono considerevoli interessi economici e finanziari e le cui decisioni – per esempio in occasione dell'attribuzione dell'organizzazione di eventi sportivi di portata mondiale – in passato sono state occasionalmente offuscate da scandali di corruzione⁷.

In tale contesto, alcuni punti specifici delle norme penali svizzere contro la corruzione sollevano critiche abbastanza ricorrenti. Le Commissioni degli affari giuridici delle Camere federali, ad esempio, hanno entrambe deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare 10.516 (FIFA. Perseguimento d'ufficio in caso di corruzione nel settore privato), la quale chiede che il reato di corruzione nel settore privato, attualmente contemplato negli articoli 4a e 23 della legge federale del 19 dicembre 1986⁸ contro la concorrenza sleale (LCSI), sia perseguito d'ufficio e trasposto nel Titolo diciannovesimo (Corruzione) del Codice penale (CP)⁹. L'iniziativa intende in special modo includere le federazioni sportive nel campo d'applicazione delle norme penali che reprimono la corruzione di privati. La stessa richiesta è formulata da Transparency International Svizzera nel rapporto «National Integrity System Bericht Schweiz»¹⁰.

La questione della corruzione è stata discussa anche sotto la prospettiva dello sport, il quale si trova effettivamente confrontato a problemi specifici di corruzione e partite truccate. In adempimento del postulato 11.3754 (Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport), nel novembre 2012 il nostro Consiglio ha pubblicato il rapporto «Lotta contro la corruzione e manipolazione delle

⁴ RS **0.311.551**

⁵ Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine, Rapport d'examen de la Suisse [application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, cycle 2010–2015], § 16, consultabile in Internet all'indirizzo www.unodc.org > Corruption > Groupe d'examen de l'application – liens fiche pays > Switzerland.

⁶ RS **0.311.56**

⁷ Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport, Rapporto del 7 nov. 2012 in adempimento del postulato 11.3754 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati, pag. 22–23 consultabile in Internet all'indirizzo www.baspo.admin.ch/internet/baspo/it/home > Attualità > Dossier politici attuali > Corruzione e scommesse illecite.

⁸ RS **241**

⁹ RS **311.0**

¹⁰ Transparency International Svizzera, National Integrity System Bericht Schweiz, del 7 feb. 2012, pag. 40, consultabile in Internet all'indirizzo www.transparency.ch > Publikationen > Studien und Berichte > National Integrity System (disponibile soltanto in tedesco, francese e inglese).

competizioni nello sport», che esamina il problema in maniera approfondita e formula una serie di proposte, anche in merito alle disposizioni penali sulla corruzione.

In un discorso più generico, anche le istituzioni internazionali manifestano determinati timori e raccomandano aggiustamenti concreti che migliorino l'efficacia della normativa penale svizzera. A tale proposito il GRECO ha rivolto alla Svizzera cinque raccomandazioni. Alcune di queste preoccupazioni e raccomandazioni sono state espresse anche nell'ambito del Meccanismo di riesame dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, come si evince dalle osservazioni del Gruppo di verifica dell'applicazione della Convenzione¹¹.

1.1.4 Avamprogetto e procedura di consultazione

Alla luce di questa situazione, nel giugno 2012 il nostro Consiglio ha deciso di procedere alla revisione delle disposizioni penali sulla corruzione tenendo conto in particolare delle critiche espresse sino ad allora. Il corrispondente mandato, impartito al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), non esige però una revisione dell'intero sistema di lotta alla corruzione, poiché, come illustrato anche nei rapporti del GRECO e delle Nazioni Unite, tale sistema ha dato complessivamente buoni frutti. Occorre piuttosto apportare i correttivi che si rendono necessari in seguito agli sviluppi degli ultimi anni e all'evoluzione avvenuta nel quadro internazionale.

Il 15 maggio 2013 il nostro Consiglio ha posto in consultazione l'avamprogetto elaborato dal DFGP¹². La procedura di consultazione è terminata il 5 settembre 2013. Sono pervenuti 57 pareri, di cui 9 inoltrati spontaneamente. In merito all'avamprogetto si sono espressi tutti i Cantoni, 6 partiti e 20 organizzazioni interessate. La revisione proposta è stata generalmente accolta con favore da Cantoni, partiti e organizzazioni interessate. Una larga maggioranza dei partecipanti approva l'avamprogetto nel suo insieme. Per la precisione, la revisione proposta viene sostenuta senza riserve da 17 partecipanti, tra cui 14 Cantoni¹³, un partito¹⁴ e 2 organizzazioni¹⁵. Altri 8 partecipanti¹⁶ esprimono un consenso di principio ma formulano osservazioni aggiuntive. 3 partecipanti¹⁷ auspicano solamente una precisazione del testo di legge. 12 partecipanti¹⁸ ritengono invece che l'avamprogetto debba essere

¹¹ Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine, Rapport d'examen de la Suisse [application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, cycle 2010–2015], § 51–52.

¹² L'avamprogetto, il rapporto esplicativo e la sintesi dei risultati della consultazione sono pubblicati in Internet all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > Procedure avviate nel 2013 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

¹³ AR, BE, FR, GL, GR (implicitamente), NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VS.

¹⁴ Partito evangelico svizzero (PEV).

¹⁵ Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), Union of European Football Associations (UEFA).

¹⁶ AG, JU, SO, TI, VD, ZH, Unione delle città svizzere (UCS), Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS).

¹⁷ BL, ZG, Università di Losanna (UNIL).

¹⁸ GE, LU, I Verdi – Partito ecologista svizzero (PES), Partito socialista svizzero (PS), Unione sindacale svizzera (USS), Sezione svizzera della Commissione Internazionale dei giuristi (ICJ-CH), Ministero pubblico della Confederazione (MPC), Società Svizzera dei Farmacisti (pharmaSuisse), Swiss Olympic (SwOl), Transparency International Svizzera (TIS), Università di Berna (UNIBE), Università di Ginevra (UNIGE).

più incisivo e chiedono ulteriori modifiche di legge. 9 partecipanti¹⁹ disapprovano la revisione su punti essenziali e 3 si oppongono alla revisione nella sua integrità²⁰.

L'unico aspetto realmente controverso dell'avamprogetto riguarda la soppressione del requisito della querela di parte e quindi il conseguente perseguimento d'ufficio. Questo punto è oggetto di un approfondito esame al numero 1.2.1.

1.2 Elementi principali della revisione

1.2.1 Corruzione nel settore privato

1.2.1.1 Soppressione del requisito della querela di parte

Nel diritto vigente la corruzione di privati è perseguita soltanto su querela (art. 4a e 23 LCSl). Sebbene la cerchia di chi è legittimato all'azione civile sia definita in modo piuttosto ampio nella LCSl²¹, nella prassi non è ancora stata pronunciata una sola condanna per l'imputazione di corruzione di privati, nonostante la disposizione sia in vigore ormai da otto anni.²² Dal fatto che sinora non vi sia stata alcuna condanna non è comunque lecito dedurre che in Svizzera il fenomeno della corruzione di privati sia inesistente.²³

L'assenza di condanne e il numero molto esiguo di casi pendenti induce piuttosto a presumere che la necessità di una querela rappresenti un ostacolo eccessivo al perseguimento penale, in quanto consente ad esempio ai privati interessati (in genere datori di lavoro), una volta scoperto il fatto, di trovare una soluzione amichevole con l'autore per evitare un danno di reputazione.

I motivi comunemente invocati per giustificare il fatto che un reato sia perseguibile solo a querela di parte, ossia la limitata gravità della violazione del bene giuridico protetto, l'esistenza di uno stretto rapporto personale tra autore e vittima o l'eccessiva ingerenza delle autorità penali nella sfera privata di quest'ultima, non trovano fondamento nel caso della corruzione di privati.

¹⁹ AI, BS, PLR.I Liberali Radicali (PLR), Unione democratica di centro (UDC), Associazione svizzera dei banchieri (ASB/SwissBanking), Federazione delle imprese svizzere (economicsuisse), Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni (ASG), Centre patronal (Cp), Fédération internationale de Football Association (FIFA).

²⁰ Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), Associazione svizzera del commercio dentario (SVDH/ASCD), Unione svizzera degli imprenditori (USI).

²¹ Infatti, la LCSl non segue lo stesso approccio del CP, poiché quest'ultimo conferisce il diritto di querela alla sola parte lesa, mentre la LCSl lo estende a determinate associazioni professionali e alle organizzazioni di tutela dei consumatori. Inoltre, anche la Confederazione è legittimata a sporgere querela, e precisamente per lottare contro pratiche d'affari sleali di grandi proporzioni (cfr. messaggio del 2 set. 2009 concernente la modifica della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSl), FF **2009** 5337, in particolare pag. 5367).

²² L'inserimento di questo reato nella LCSl impedisce un rilevamento statistico preciso. Un sondaggio condotto dall'Ufficio federale di giustizia nel 2012 presso i pubblici ministeri cantionali ha rivelato che nessuno di essi era a conoscenza di condanne per corruzione di privati. Anche da un ulteriore sondaggio realizzato nel feb. 2014 presso i pubblici ministeri che avevano annunciato procedimenti pendenti non è risultata nessuna condanna.

²³ Cfr. per esempio GRECO, Terzo ciclo di valutazione: Rapporto di valutazione del 21 ott. 2011 sulla Svizzera – incriminazioni, § 87, pubblicato in Internet nel sito www.bj.admin.ch > Temi > Criminalità > Corruzione (GRECO), oppure Mark Pieth, Die Strafbarkeit der Privatbestechung als neue Herausforderung an die Anwaltschaft, *Revue de l'Avocat* 5/2007, pag. 195.

Il perseguimento di questa forma di reato risponde al contrario a un interesse pubblico preponderante. Oltre agli interessi finanziari del datore di lavoro o del mandante, la corruzione di privati può arrecare danno anche agli interessi finanziari di terzi e a beni giuridici pubblici, ad esempio alla salute pubblica e alla sicurezza quando tocca attività commerciali in questi settori. La corruzione di privati pregiudica in maniera generale l'efficienza dell'economia e intacca la fiducia degli attori economici in un mercato libero e leale.

La corruzione, che danneggia tanto interessi pubblici quanto interessi privati, è dunque un reato troppo grave per affidarne il perseguimento alla libera discrezione dei privati, come invece è il caso ad esempio per il reato di danneggiamento di una cosa altrui o per un furto in ambito familiare (reati che in virtù degli art. 144 cpv. 1 e 139 n. 4 CP sono perseguibili soltanto a querela di parte).

Di conseguenza, in futuro anche la corruzione di privati dovrà essere perseguita d'ufficio al pari di analoghi reati contro il patrimonio, quali ad esempio l'appropriazione indebita o la gestione infedele. Infine, questa modifica consente anche di attuare la prima parte dell'iniziativa parlamentare 10.516, con cui si chiede di trasformare la corruzione di privati in reato perseguito d'ufficio e di disciplinarla nel CP. Consente inoltre di reagire alla principale critica mossa dal GRECO alla normativa penale svizzera in materia di lotta alla corruzione. Infatti, considerando l'assenza di condanne per corruzione di privati, il GRECO raccomanda di migliorare l'efficacia delle pertinenti disposizioni penali abolendo proprio l'esigenza della querela di parte.

In sede di consultazione, le opinioni in merito alla soppressione del requisito della querela erano divise. Si tratta dell'unico punto realmente controverso dell'avamprogetto: la larga maggioranza dei Cantoni approva il perseguimento d'ufficio della corruzione di privati (si sono dichiarati contrari due soli Cantoni²⁴), mentre le opinioni di partiti, associazioni dell'economia e altre organizzazioni erano più divergenti²⁵. L'atteggiamento di rifiuto nei confronti della riforma è comunque apparso meno netto rispetto al 1998, quando nell'ambito di una consultazione era già stata presentata la stessa proposta.

Gli avversari di questa modifica sostengono in particolare che il sistema attuale sia adeguato e che spetti alla vittima decidere se occorra avviare un procedimento penale. Temono inoltre che la modifica proposta aumenti il carico di lavoro delle autorità inquirenti e possa disorientare gli attori economici. Per evitare ingerenze eccessive, alcuni interpellati propongono una soluzione intermedia che preveda il requisito della querela soltanto per i reati di lieve entità.

Siamo del parere che gli argomenti citati a favore della soppressione del requisito della querela prevalgano nettamente. Il timore di una restrizione eccessiva dell'auto-

²⁴ AI e BS.

²⁵ Il perseguimento d'ufficio è sostenuto dal PS, dal PES e dal PEV, mentre PLR e UDC vi si oppongono. Il PPD è molto scettico sul fatto che il requisito della querela debba essere abolito in tutti i casi. Tra le organizzazioni interessate, quasi tutte le associazioni non vicine agli ambienti economici (segnatamente la CCPCS), l'USS e pharmaSuisse si schierano a favore. L'USAM, l'ASB/swissbanking, la Federazione Svizzera degli Avvocati (FSA), il Centre patronal e Associazione svizzera del commercio dentario (SVDH/ASCD) si dichiarano contrari. Anche economiesuisse respinge la proposta, ma potrebbe eventualmente accettare che il requisito della querela venga limitato a casi di lieve entità. Su questo punto si sono pronunciate anche due organizzazioni sportive internazionali: la FIFA è contraria alla proposta, mentre l'UEFA la sostiene.

nomia dei privati o di ingerenze sproporzionate da parte delle autorità inquirenti può essere eliminato anche da una serie di altri ragionamenti.

In primo luogo, la prevista disposizione penale trova applicazione solamente a rapporti di diritto privato. Per essere perseguibile, la corruzione di privati deve colpire gli interessi giuridici di un terzo, il quale ha il diritto di pretendere che la controparte (in genere un suo lavoratore o mandatario) rispetti il proprio obbligo di fedeltà nei suoi confronti e adempia i propri compiti in modo integro e leale come la legge gli impone di fare. Quindi, la norma penale sulla corruzione di privati non sanziona il comportamento «venale» di un individuo che non viola un obbligo giuridico di fedeltà assunto nei confronti di un terzo.

In secondo luogo, nel disegno di legge la norma che ammette espressamente certi tipi di vantaggi viene mantenuta. Anzitutto, non sono illeciti i vantaggi accettati contrattualmente dal terzo. Nei contratti (eventualmente anche sotto forma di istruzioni interne o elenchi degli obblighi) conclusi tra lavoratore e datore di lavoro, tra mandante e mandatario e così via è possibile stabilire quali vantaggi sono ammessi. Tali vantaggi saranno così considerati non indebiti per definizione e non potranno essere contemplati come corruzione di privati. Oltre ai vantaggi accettati contrattualmente, saranno ancora ammessi anche i vantaggi di lieve entità usuali nelle relazioni sociali (art. 322^{decies} cpv. 1 D-CP).

In terzo luogo, nel settore privato le esigenze di integrità sono meno elevate rispetto al settore pubblico. I pubblici ufficiali non possono accettare indebiti vantaggi, neppure se sono privi di legame con un determinato atto amministrativo o non influiscono sull'espletamento della loro attività ufficiale o sul loro potere d'apprezzamento (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP), mentre la corruzione di privati è sanzionata soltanto se l'indebito vantaggio è connesso alla violazione di un obbligo da parte del lavoratore, del mandatario o dell'ausiliario o se è inteso a influenzarne il potere d'apprezzamento. Il lavoratore, mandatario o ausiliario deve dunque aver abusato della fiducia del datore di lavoro, del mandante, eccetera.

Oltretutto, la disposizione prevista riguarda solamente le attività di servizio o d'affari. Le attività non professionali o esercitate a titolo onorifico non sono pertanto toccate (cfr. n. 1.2.1.2).

Riguardo al timore di un'ingerenza eccessiva da parte delle autorità inquirenti, in particolare nei casi di poca entità, occorre tener presente che il diritto penale prevede una norma specifica che consente all'autorità competente di rinunciare al perseguimento se la colpa e le conseguenze del fatto sono di lieve entità (art. 52 CP).

È dunque inutile introdurre, come proposto da alcuni partecipanti alla consultazione, una categoria distinta per le infrazioni di lieve entità, da perseguire soltanto a querela di parte. Questa proposta comporterebbe del resto anche difficoltà di attuazione. Sarebbe infatti arduo definire criteri che consentano alle autorità inquirenti di sapere sin dall'inizio del procedimento se possono avviare e svolgere un'inchiesta o se devono invece attendere che sia sporta querela.

1.2.1.2 Precisione del campo d'applicazione della norma

Anche se nella prassi la norma sulla corruzione di privati è rimasta pressoché lettera morta, il suo campo d'applicazione è controverso anche a livello teorico. Questa mancanza di chiarezza crea difficoltà interpretative nel determinare in quali situa-

zioni concrete un comportamento sia effettivamente punibile. Una di queste controversie è sorta in seguito a sospetti di corruzione in relazione alle procedure di attribuzione da parte della FIFA dei Campionati mondiali di calcio 2018 e 2022²⁶. Nel suo messaggio del 2004²⁷, il nostro Consiglio esprimeva già dei dubbi circa l'applicabilità del diritto vigente agli atti di corruzione commessi nell'ambito dell'attribuzione di manifestazioni sportive.

Per rispettare il principio di legalità, la portata delle norme penali previste dalla legge deve essere definita in modo chiaro e preciso. La mancanza di chiarezza in merito alla portata del reato di corruzione di privati è teoricamente riconducibile a due fattori: la restrizione del reato alle attività di servizio e d'affari e il legame tra corruzione privata e concorrenza sleale. Nelle considerazioni che seguono si chiarisce se questi due aspetti siano disciplinati in maniera adeguata.

Adeguatezza della limitazione della fattispecie penale alle attività di servizio e d'affari

Secondo il diritto vigente, il campo d'applicazione della norma è circoscritto alle attività di servizio e d'affari. Questa restrizione, che esclude le attività non professionali dal campo d'applicazione della norma penale, non è contestata in quanto tale, poiché il ricorso alla sanzione penale, come *ultima ratio*, deve essere per quanto possibile limitato. Per questa ragione, la corruzione di privati al di fuori delle attività di servizio e d'affari deve rimanere impunita. La norma penale non è applicabile, ad esempio, a un privato che in cambio di un regalo procura un alibi a un conoscente per coprire una relazione extraconiugale. Questa soluzione è d'altronde conforme alla Convenzione penale, la quale non esige che siano contemplati altri tipi di attività²⁸. Rimane ora da esaminare se tale restrizione sia la fonte delle incertezze che regnano attorno alle attività delle federazioni sportive internazionali.

I funzionari delle federazioni sportive internazionali sono indubbiamente già contemplati dalla vigente disposizione, poiché operano nell'ambito della loro attività di servizio. Quanto ai dirigenti che svolgono la loro funzione a titolo accessorio, la nozione di attività di servizio o d'affari è da intendersi in senso lato, in modo da includere anche un'attività professionale svolta a titolo accessorio e contemplare anche le funzioni che, seppur non esercitate a tempo pieno, sono remunerate come attività professionali.

Nella prassi occorrerà dunque applicare segnatamente il criterio della remunerazione per distinguere tra attività professionale anche se esercitata a titolo accessorio, come quella, ad esempio, dei membri del comitato esecutivo di una grande organizzazione sportiva, e attività non professionale, come quella esercitata invece dal presidente di una società locale di apicoltori, dalla cassiera di una società di ginnastica o dai membri di un comitato locale di un partito. La disposizione non dovrebbe inglobare attività sociali svolte a titolo onorifico, come ad esempio nel caso di una presidente

²⁶ Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport – Rapporto del 7 nov. 2012 in adempimento del postulato 11.3754 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati, pag. 22.

²⁷ Messaggio del 10 nov. 2004 concernente l'approvazione e l'attuazione della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione e del relativo Protocollo aggiuntivo (Modifica del Codice penale e della legge federale contro la concorrenza sleale), FF 2004 6189, in particolare pag. 6216.

²⁸ Convenzione penale sulla corruzione – Rapporto esplicativo, § 53 (documento non disponibile in italiano).

di un'associazione di quartiere che riceve una «bustarella» affinché si impegni a favore di un progetto stradale o edilizio.

Altri possibili criteri da applicare per distinguere le attività di servizio o d'affari sono il genere di funzione esercitata e la portata della responsabilità o l'importanza e le modalità di funzionamento dell'organismo in questione.

Non è dunque necessario modificare la vigente limitazione del reato di corruzione privata alle attività di servizio o d'affari. Sotto questo aspetto, il testo della norma può essere mantenuto.

Soppressione del legame tra corruzione di privati e concorrenza sleale

L'inserimento sistematico della norma penale sulla corruzione di privati nella LCSl (art. 4a) vincola il reato alla nozione di concorrenza sleale. Attualmente la corruzione di privati è quindi punita soltanto se rientra nel campo d'applicazione della LCSl. L'articolo 2 LCSl precisa che la legge si applica a qualsiasi comportamento o pratica d'affari ingannevole, o altrimenti lesivo delle norme della buona fede, che influisce sui rapporti tra concorrenti o tra fornitori e clienti. Ai sensi della LCSl, la corruzione di privati distorce quindi il mercato falsando in maniera inammissibile il meccanismo della concorrenza. Secondo la giurisprudenza l'atto deve essere oggettivamente volto a favorire o sfavorire un'impresa nella lotta per acquisire clientela o per accrescere o diminuire le sue quote di mercato²⁹.

Un fabbricante di freni, ad esempio, che corrompe il responsabile acquisti di una casa automobilistica per aggiudicarsi un contratto nonostante il suo prodotto non offra il miglior rapporto qualità/prezzo, crea una distorsione del libero mercato e falsa la concorrenza agendo slealmente. Il suo comportamento è quindi punibile in virtù della LCSl.

Se invece il comportamento corruttivo non distorce i rapporti di concorrenza, ad esempio perché si svolge in un contesto di monopolio o perché non mira a ottenere la conclusione di un negozio ma avviene soltanto dopo la stipula del contratto, l'atto non è perseguibile.

Se lo stesso fornitore di freni corrompe il responsabile dei controlli di qualità di una casa automobilistica affinché al momento della consegna ignori la qualità scadente del suo prodotto, tale comportamento non incide sul meccanismo della concorrenza perché il contratto è già stato concluso. In questo caso il comportamento del fornitore di freni non è quindi punibile in virtù della LCSl, quantunque gli elementi dell'articolo 4a LCSl siano di per sé riuniti. Infatti, la legge non è applicabile a questa situazione, poiché essa non rientra nel campo d'applicazione definito all'articolo 2 LCSl.

Oggi la corruzione di privati dipende dunque ancora dalla nozione di concorrenza sleale ai sensi della LCSl. Questo legame risulta però artificioso o addirittura illogico, poiché fa dipendere dal contesto (esistenza o inesistenza di una situazione di concorrenza) la punibilità o non punibilità di comportamenti equivalenti.

Inoltre, il legame con la LCSl impedisce un'adeguata applicazione della norma ai comportamenti corruttivi connessi all'attribuzione di grandi manifestazioni sportive quali i Giochi olimpici o i Campionati mondiali di calcio³⁰. In linea di massima,

²⁹ DTF 126 III 198 consid. 2c, pag. 202

³⁰ FF 2004 6189, in particolare pag. 6216

infatti, tra le città candidate non esiste un rapporto di concorrenza ai sensi della LCSL, e non instaurano un simile rapporto nemmeno le procedure interne previste per la nomina dei dirigenti in seno a queste organizzazioni. Il legame tra la fattispecie penale della corruzione di privati e la concorrenza sleale genera dunque delle difficoltà quando si tratta di assoggettare alle norme penali che reprimono la corruzione determinate vicende che coinvolgono organizzazioni private, e in particolare le federazioni sportive internazionali. Considerati i cospicui vantaggi finanziari legati ad esempio all'attribuzione dei Giochi olimpici o dei Campionati mondiali di calcio, esiste senz'altro un interesse pubblico sufficiente a far sì che questo genere di procedure non sia compromesso da atti di corruzione. I recenti sviluppi hanno d'altronde evidenziato che i sistemi di controllo interni di queste organizzazioni possono rivelarsi insufficienti.

Di conseguenza, la fattispecie della corruzione di privati deve essere dissociata dalla nozione di concorrenza sleale e inserita, come reato a sé stante, nel Codice penale. Questa soluzione consentirà di chiarire anche la posizione delle varie organizzazioni senza scopo di lucro, e segnatamente delle federazioni sportive internazionali. In sede di consultazione l'inserimento della corruzione di privati nel Codice penale ha raccolto il favore di una larga maggioranza degli interpellati. Oltre ai 17 partecipanti che approvano l'avamprogetto nella sua integralità, altri 28 si sono espressamente detti favorevoli a questa modifica. A parte i tre partecipanti che respingono l'avamprogetto in toto, le voci contrarie a questa modifica sono soltanto due³¹.

1.2.2 Corruzione di pubblici ufficiali

Gli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP puniscono una forma attenuata del reato di corruzione di pubblici ufficiali. Contrariamente alla forma ordinaria prevista agli articoli 322^{ter} e 322^{quater} CP, queste fattispecie non contemplano tuttavia l'ipotesi in cui l'indebito vantaggio è destinato a un terzo.

Il testo attuale dei due articoli non prevede infatti il caso in cui viene concesso un indebito vantaggio *a un terzo* affinché un pubblico ufficiale compia un atto che sarebbe comunque tenuto a eseguire. Tuttavia, in virtù della Convenzione penale, nel diritto svizzero deve essere presa in considerazione anche questa ipotesi. Secondo la valutazione del GRECO, in questo punto i vigenti articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP non sono del tutto conformi agli impegni internazionali della Svizzera. Il GRECO ha pertanto raccomandato al nostro Paese di rimediare a questo problema. Se il terzo in questione è un familiare del pubblico ufficiale, ad esempio la moglie, si può partire dal presupposto che anche quest'ultimo ne tragga vantaggio, perlomeno indirettamente; il diritto attuale non contempla però altri casi in cui il pubblico ufficiale non ha legami patrimoniali diretti con il terzo, ad esempio in quanto membro di un partito politico o di una società sportiva.

In varie circostanze, il fatto di concedere un indebito vantaggio a un terzo con l'intenzione di influenzare un pubblico ufficiale può comunque compromettere l'integrità del pubblico ufficiale stesso. È quindi necessario estendere il campo d'applicazione degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP ai casi in cui l'indebito vantaggio è concesso a favore di un terzo, e non soltanto del pubblico ufficiale, come previsto attualmente. L'indebito vantaggio deve tuttavia essere connesso, come

³¹ BS e UDC.

previsto dal diritto in vigore, all'espletamento dell'attività del pubblico ufficiale, e anche in questo caso l'autore deve agire consapevolmente e intenzionalmente.

Questa estensione, sostenuta anche da una parte della dottrina³², è stata accolta molto favorevolmente nell'ambito della consultazione. Un solo interpellato ha espresso esplicitamente un parere contrario³³.

1.3 Altri temi affrontati nell'avamprogetto

Nel rapporto esplicativo del 15 maggio 2013 sono state esaminate anche altre proposte e critiche in merito alla normativa che reprime la corruzione. Il GRECO ha ad esempio raccomandato di esaminare l'opportunità di ritirare le riserve formulate dalla Svizzera in occasione della ratifica della Convenzione penale e di procedere, se del caso, alle necessarie modifiche di legge.

Sul piano materiale, le riserve e dichiarazioni esaminate riguardano gli aspetti seguenti:

- il traffico d'influenza, che il diritto svizzero punisce soltanto in misura molto ristretta;
- la rinuncia a punire la corruzione di pubblici ufficiali stranieri, se la corruzione concerne atti che questi ultimi sarebbero comunque tenuti a eseguire (atti amministrativi obbligatori);
- l'esigenza della doppia punibilità, prevista dal diritto svizzero per il perseguimento dei reati commessi all'estero.

Nel suo rapporto sulla lotta contro la corruzione e la manipolazione delle competizioni nello sport³⁴, il nostro Consiglio ha inoltre stabilito che andava esaminata l'opportunità di estendere la responsabilità penale cumulativa dell'impresa (art. 102 cpv. 2 CP) anche alla corruzione passiva.

1.3.1 Punibilità del traffico d'influenza

Il traffico d'influenza presuppone una relazione triangolare nella quale una persona in grado di esercitare un'influenza effettiva o supposta su un pubblico ufficiale ottiene un vantaggio da un terzo in remunerazione dell'influenza esercitata. Una fattispecie di questo tipo è ad esempio realizzata quando un imprenditore concede vantaggi finanziari a un parlamentare per indurlo a esercitare la sua influenza su due consiglieri comunali, membri del suo partito, affinché questi scelgano l'impresa in questione nell'ambito di una gara d'appalto. Il traffico d'influenza è punibile indipendentemente dal fatto che l'influenza venga o non venga effettivamente esercitata o che ottenga effettivamente l'esito voluto.

Il Codice penale svizzero non prevede il reato specifico del «traffico d'influenza», ma talune forme gravi sono coperte dagli articoli 322^{ter}–322^{septies} CP.

³² Cfr. Queloz/Borghini/Cesoni, *Processus de corruption en Suisse*, pag. 373, e Jositsch, *Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht*, pag. 370–372.

³³ USAM

³⁴ N. 4.3.5, pag. 47.

Piuttosto che punire il comportamento dei privati che gravitano attorno alle funzioni pubbliche, il legislatore ha scelto di preoccuparsi dell'integrità del pubblico ufficiale, i cui atti di corruzione possono intaccare la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione, nella giustizia e nelle autorità in generale.

Il vigente diritto svizzero si concentra dunque sul comportamento dell'ultimo anello della catena, ossia il pubblico ufficiale, punendo, oltre alla corruzione in senso stretto (art. 322^{ter} e 322^{quater} CP), anche l'accettazione o la concessione di vantaggi (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP).

Nel rapporto esplicativo del 15 maggio 2013 il nostro Consiglio è così giunto alla conclusione che il diritto svizzero punisce già le forme più gravi del traffico d'influenza, e che agli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP l'ordinamento penale vigente nel nostro Paese contempla gli stadi preliminari della corruzione con una chiave di lettura forse diversa ma altrettanto appropriata.

La stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha condiviso, perlopiù implicitamente, questa posizione. Soltanto due organizzazioni³⁵ sono contrarie alla rinuncia a punire il traffico d'influenza.

L'analisi presentata nel rapporto esplicativo del 15 maggio 2013 è stata esaminata anche dal GRECO nell'ambito della procedura di conformità. A suo giudizio, sulla base di tale analisi è possibile affermare che le autorità svizzere hanno effettivamente esaminato l'opportunità di incriminare il traffico d'influenza. Ne conclude pertanto che la sua raccomandazione è stata attuata in modo soddisfacente³⁶.

1.3.2 Estensione dei casi di corruzione transfrontaliera agli atti legati all'esercizio della funzione

L'articolo 322^{septies} CP sulla corruzione di pubblici ufficiali stranieri si applica esclusivamente ai casi in cui il pubblico ufficiale compie un atto «contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento». I casi in cui viene concesso un vantaggio a un pubblico ufficiale straniero affinché compia un atto conforme ai suoi doveri d'ufficio e che per giunta non dipende dal suo potere d'apprezzamento (atti amministrativi obbligatori) non sono dunque contemplati dall'articolo 322^{septies} CP.

Questi casi consistono soprattutto nel pagamento di piccole somme (le cosiddette bustarelle per velocizzare le pratiche) versate per indurre il pubblico ufficiale a svolgere i suoi compiti. Può trattarsi ad esempio di un timbro che il pubblico ufficiale è comunque tenuto ad apporre o del rilascio di un'autorizzazione per la quale sono soddisfatte tutte le condizioni.

L'articolo 322^{septies} CP è in comunque formulato in senso ampio, poiché i concetti di «doveri d'ufficio» e «apprezzamento» del pubblico ufficiale vanno intesi in senso lato a prescindere dalla consistenza dell'indebito vantaggio concesso. Lo stesso vale per un indebito vantaggio concesso allo scopo di velocizzare una pratica, poiché

³⁵ Sezione svizzera della Commissione Internazionale di giuristi (ICJ-CH) e Università di Berna (UNIBE).

³⁶ GRECO, Terzo ciclo di valutazione, Rapporto di conformità sulla Svizzera del 18 ott. 2013, § 24–25, consultabile in Internet all'indirizzo www.bj.admin.ch > Temi > Criminalità > Corruzione (GRECO).

anche tale comportamento costituisce una violazione dei doveri d'ufficio del pubblico ufficiale e del suo potere d'apprezzamento. Quindi, anche se si tratta di importi di esigua entità, la fattispecie è sanzionata dall'articolo 322^{septies} CP. Questa interpretazione è avvalorata per deduzione analogica da una sentenza giudiziaria³⁷.

Nel rapporto esplicativo del 15 maggio 2013, il nostro Consiglio ha illustrato in modo particolareggiato i motivi che si oppongono a un'estensione della norma penale sulla corruzione di pubblici ufficiali stranieri. In sede di consultazione la maggior parte dei partecipanti ha approvato, perlopiù implicitamente, la posizione del nostro Collegio. La rinuncia all'estensione è stata deplorata soltanto da sei organizzazioni³⁸, le quali hanno invocato tre principali argomenti. In primo luogo, le somme in questione sarebbero talvolta assai consistenti e in alcuni Paesi costituirebbero una vera e propria usanza. In secondo luogo, la discussa estensione della punibilità sarebbe utilissima per ovviare alle difficoltà che sussistono, soprattutto in rapporto con la procedura di assistenza giudiziaria, nel comprovare il nesso tra un indebito vantaggio e un *determinato* atto di un pubblico ufficiale straniero. In terzo luogo, non sarebbe né logico né sostenibile dal punto di vista dell'etica sociale che lo stesso comportamento sia punito se assunto da un pubblico ufficiale svizzero ma non invece se assunto da un pubblico ufficiale straniero.

Siamo del parere che gli argomenti addotti non bastino a legittimare una modifica del vigente diritto svizzero. La legislazione in vigore rappresenta una soluzione equilibrata e tiene debitamente conto degli obblighi internazionali della Svizzera. Come già menzionato, l'articolo 322^{septies} CP è formulato in modo ampio e i concetti di contrasto coi doveri d'ufficio e di potere d'apprezzamento sono interpretati in senso lato.

L'analisi presentata nel rapporto esplicativo del 15 maggio 2013 è stata esaminata anche dal GRECO nell'ambito della procedura di conformità. A suo giudizio, sulla base di tale analisi è possibile affermare che le autorità svizzere hanno effettivamente esaminato l'opportunità di estendere la norma sulla corruzione di pubblici ufficiali stranieri agli atti compiuti conformemente ai doveri d'ufficio. Ne conclude pertanto che la sua raccomandazione è stata attuata in modo soddisfacente³⁹.

1.3.3 Soppressione della condizione della doppia punibilità per gli atti di corruzione

La condizione della doppia punibilità è un principio fondamentale del diritto penale svizzero. Secondo tale principio, il Codice penale va applicato agli atti commessi all'estero soltanto se questi sono punibili anche nel luogo in cui sono stati perpetrati. Questa regola è un corollario del principio della legalità, che ha rango costituzionale. In altre parole, una persona che nel suo luogo di soggiorno si è comportata conformemente alla legge può essere punita soltanto in presenza di motivi straordinari. Di conseguenza il diritto svizzero deroga soltanto di rado a questo principio, ad esem-

³⁷ Tribunale cantonale di Zurigo, II Camera penale, sentenza del 16 nov. 2010 in re A. contro Ministero pubblico Zurigo-Limmat – SB 100547.

³⁸ PES, Sezione svizzera della Commissione Internazionale di giuristi (ICJ-CH), MPC, SwissOlympic (SwOl), Transparency International Svizzera (TIS) e Università di Ginevra (UNIGE).

³⁹ GRECO, Terzo ciclo di valutazione: Rapporto di conformità sulla Svizzera del 18 ott. 2013, § 15–16.

pio quando è in gioco la protezione dello Stato svizzero e la difesa nazionale (art. 4 CP) o l'integrità sessuale di un minore (art. 5 CP). Il principio conosce eccezioni anche per determinati reati molto gravi, ad esempio per la presa d'ostaggio (art. 185 cpv. 5 CP), il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra (art. 264m CP).

In virtù dell'interpretazione data al criterio della doppia punibilità, basta che l'atto in questione sia punibile anche nel luogo in cui è stato commesso e non è invece necessario che la fattispecie o la sanzione prevista coincidano esattamente (doppia punibilità astratta). Occorre inoltre considerare che la corruzione di pubblici ufficiali è quasi certamente un reato sanzionato pressoché da tutti gli Stati del mondo. Infine, la punibilità della corruzione è stata sancita come obbligo internazionale in diversi strumenti giuridici, tra cui anche la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003, ratificata da 170 Stati⁴⁰. Il problema della doppia punibilità appare pertanto irrilevante persino sul piano teorico. Nella prassi non è d'altronde noto alcun caso in cui questo criterio abbia creato dei problemi.

Anche altri Paesi europei, tra cui la Francia, la Danimarca, la Finlandia, i Paesi Bassi, la Svezia e il Regno Unito, applicano il principio della doppia punibilità e hanno formulato una riserva simile a quella della Svizzera.

Alla luce di quanto esposto, nel rapporto esplicativo del 15 maggio 2013 il nostro Consiglio è giunto alla conclusione che né la gravità né le caratteristiche dei reati di corruzione giustificano la rinuncia da parte della Svizzera al principio della doppia punibilità. In sede di consultazione tutti i partecipanti hanno aderito, perlopiù implicitamente, a questa opinione.

L'analisi presentata nel rapporto esplicativo del 15 maggio 2013 è stata esaminata anche dal GRECO nell'ambito della procedura di conformità. A suo giudizio, sulla base di tale analisi è possibile affermare che le autorità svizzere hanno effettivamente esaminato l'opportunità di abolire la condizione della doppia punibilità. Ne conclude pertanto che la sua raccomandazione è stata attuata in modo soddisfacente.⁴¹

1.3.4 Responsabilità dell'impresa in caso di corruzione passiva

Nel rapporto esplicativo del 15 maggio 2013, infine, il nostro Consiglio ha esaminato la proposta di estendere la responsabilità penale cumulativa delle imprese (termine che include tutte le persone giuridiche di diritto privato e in particolare anche le associazioni) alla corruzione passiva. Il diritto vigente non prevede questo tipo di responsabilità e dispone che le imprese sono responsabili soltanto in caso di corruzione attiva (art. 102 cpv. 2 CP).

La discussa limitazione procede da ragioni concettuali di fondo. La responsabilità penale cumulativa dell'impresa persegue l'intento di contemplare, nel caso della commissione di reati, anche l'impresa. Nel caso della corruzione attiva si può presumere che l'impresa tragga profitto dal reato commesso al suo interno. In genere, invece, la corruzione passiva la danneggia. La persona che si lascia corrompere viola

⁴⁰ Stato feb. 2014.

⁴¹ GRECO, Terzo ciclo di valutazione: Rapporto di conformità sulla Svizzera del 18 ott. 2013, § 29–30.

infatti il proprio obbligo giuridico di lealtà nei confronti dell'impresa. Se, ad esempio, nelle trattative tra due ditte per la conclusione di un contratto, la persona che conduce le trattative per la prima ditta corrompe il rappresentante della controparte per ottenere un contratto capestro a vantaggio della propria ditta, questa beneficerà di un contratto molto favorevole, mentre il collaboratore della seconda impresa danneggiata indubbiamente gli interessi commerciali di quest'ultima. In quest'ottica, punire ulteriormente l'impresa già danneggiata sarebbe un controsenso.

La responsabilità penale cumulativa dell'impresa potrebbe forse avere sulla corruzione passiva un effetto deterrente supplementare, costringendo le imprese stesse a prendere le misure necessarie per prevenire la commissione di questo tipo di reati da parte dei loro impiegati. Tuttavia, l'estensione sarebbe contraria alla sistematica e all'idea fondamentale della responsabilità penale delle imprese. La responsabilità penale cumulativa in caso di corruzione passiva non è richiesta neppure dagli standard internazionali⁴².

Per queste ragioni, siamo del parere che la proposta, che toccherebbe tutte le forme di impresa, debba essere respinta. Nell'ambito della consultazione, la stragrande maggioranza dei partecipanti ha condiviso, perlopiù implicitamente, questo punto di vista. Soltanto cinque organizzazioni⁴³ hanno disapprovato la rinuncia a estendere la responsabilità penale dell'impresa alla corruzione passiva.

2 **Commento ai singoli articoli**

2.1 **Corruzione nel settore privato**

2.1.1 **Nuove disposizioni del Codice penale (art. 322^{octies} e 322^{novies} D-CP)**

In avvenire la corruzione nel settore privato sarà perseguita d'ufficio, in modo analogo a quanto già previsto per la corruzione di pubblici ufficiali.

Il testo degli articoli 322^{octies} e 322^{novies} D-CP è quasi identico a quello dell'articolo 4a capoverso 1 LCSL. Gli elementi costitutivi del reato e la pena prevista (pena detentiva sino a tre anni) restano invariati. La pena tiene conto del fatto che il reato è considerato meno grave della corruzione di pubblici ufficiali (punita con una pena detentiva sino a cinque anni). Sarebbe contrario a questa considerazione concepire la fattispecie della corruzione di privati come crimine, passibile di una pena detentiva sino a cinque anni, per erigerla ad esempio a reato preliminare del riciclaggio di denaro.

L'inserimento del reato della corruzione di privati nel Codice penale ha comunque un impatto sul campo d'applicazione delle disposizioni, il quale viene chiarito grazie alla soppressione del legame con la concorrenza sleale.

Affinché la corruzione di privati possa essere perseguita, in futuro non sarà più necessario che provochi una distorsione del mercato o falsi in modo inammissibile i

⁴² Art. 18 della Convenzione penale e art. 2 in combinato disposto con l'art. 1 della Convenzione dell'OCSE del 17 dic. 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (con all.; RS **0.311.21**).

⁴³ PES, Sezione svizzera della Commissione Internazionale di giuristi (ICJ-CH), Transparency International Svizzera (TIS), Università di Berna (UNIBE) e Università di Ginevra (UNIGE).

rapporti di concorrenza. Secondo l'attuale giurisprudenza, l'atto deve essere oggettivamente volto a favorire o sfavorire un'impresa nella lotta per acquisire clientela o per accrescere o diminuire le sue quote di mercato⁴⁴.

Di conseguenza, la corruzione di privati sarà perseguibile anche se il comportamento corruttivo non influisce sui rapporti di concorrenza, ad esempio perché si svolge in un contesto di monopolio o perché non mira a ottenere la conclusione di un negozio, ma avviene soltanto dopo la stipula del contratto, come nel caso già illustrato del fornitore di freni che corrompe il responsabile dei controlli di qualità di una casa automobilistica affinché al momento della consegna ignori la qualità scadente del suo prodotto. Sinora un simile comportamento non era perseguibile, poiché non inciderebbe sui rapporti di concorrenza, dato che interveniva soltanto dopo la conclusione del contratto. In avvenire sarà invece perseguibile. Ne risulta pertanto una lieve estensione della portata del reato, benché questa rimanga circoscritta alle attività di servizio e d'affari. I beni giuridici protetti rimangono essenzialmente gli stessi, ossia l'obbligo di fedeltà cui soggiace il lavoratore, il mandatario o un'altra persona nell'esercizio della propria attività di servizio o d'affari oppure l'interesse del datore di lavoro, del mandante o di un'altra persona al leale adempimento dei compiti delegati nonché l'interesse pubblico all'esistenza di un libero mercato. Tale interesse è inteso in senso più ampio della semplice lotta alla concorrenza sleale. In determinate circostanze possono essere toccati direttamente anche gli interessi di terzi.

La modifica permette d'altronde di dissipare i dubbi riguardanti la nozione di concorrenza sleale in rapporto con l'assegnazione di grandi manifestazioni sportive. L'unico criterio determinante sarà quello dell'attività di servizio o d'affari. Abbiamo già illustrato (n. 1.2.1.2) il significato di questo elemento costitutivo per l'attività delle federazioni sportive internazionali.

Oltre al criterio dell'attività di servizio o d'affari, vi è un altro elemento rilevante per la definizione della corruzione nel settore privato: come già illustrato (n. 1.2.1.1), deve esistere una relazione triangolare. La corruzione di privati deve compromettere gli interessi giuridici di un terzo, il quale ha il diritto di pretendere che il suo lavoratore o mandatario rispetti l'obbligo di fedeltà nei suoi confronti previsto dalla legge o da un contratto. La disposizione penale sulla corruzione di privati punisce quindi il comportamento «venale» di un individuo soltanto se questi viola un suo obbligo giuridico di fedeltà nei confronti di un terzo.

Per il settore privato il disegno di legge conserva inoltre un approccio restrittivo: contrariamente a quanto previsto per i pubblici ufficiali, la concessione o l'accettazione di vantaggi (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP) non sarà perseguibile.

Nel campo d'applicazione del reato di corruzione di privati ricade anche la corruzione di privati stranieri nei casi in cui, come previsto nelle disposizioni generali del Codice penale, esiste un legame con la Svizzera (p. es. se l'atto è commesso in Svizzera o il suo autore è cittadino svizzero).

⁴⁴ DTF 126 III 198 consid. 2c, pag. 202.

2.1.2

Rinuncia alla modifica della legge sulla concorrenza sleale

Quantunque la corruzione di privati venga inserita nel Codice penale, non è necessario modificare la definizione di concorrenza sleale prevista nella LCSl. Resta infatti necessaria una disposizione specifica, ossia il vigente articolo 4a LCSl, che precisi che la corruzione nel settore privato può costituire un comportamento sleale. L'articolo deve quindi essere mantenuto nella LCSl. Va tuttavia soppresso il rimando a tale disposizione contenuto nell'articolo 23 della stessa legge, il quale definisce i comportamenti sleali che comportano conseguenze penali. Infatti, le conseguenze penali della corruzione privata saranno disciplinate in futuro dal Codice penale (art. 322^{octies} e 322^{novies} D-CP).

Il mantenimento dell'articolo 4a LCSl come disposizione specifica nella LCSl consente alle persone danneggiate nei loro interessi economici da un comportamento sleale di far valere chiaramente i diritti risultanti dall'articolo 9 LCSl, e in particolare di dimostrare che hanno subito un danno illecito. A tale scopo basterà comprovare che le condizioni previste all'articolo 4a LCSl sono adempite⁴⁵. Questa soluzione consente in particolare a chi è leso nei propri interessi economici da un atto di corruzione di privati di proporre un'azione di cessazione e di risarcimento del danno (art. 9 cpv. 1 e 3 LCSl).

Se la LCSl non contenesse più una disposizione specifica sulla corruzione di privati, i diritti previsti all'articolo 9 LCSl potrebbero essere invocati soltanto in virtù della clausola generale (art. 2 LCSl), con i notevoli svantaggi che ne deriverebbero.

2.2

Corruzione di pubblici ufficiali (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} D-CP)

Con la revisione degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP saranno contemplati anche i casi in cui l'indebito vantaggio è concesso *a un terzo* in considerazione dell'espletamento dell'attività ufficiale del pubblico ufficiale, inclusi i casi in cui quest'ultimo non ha legami patrimoniali diretti con il terzo, ad esempio se si tratta di un partito o di una società sportiva. Non è quindi più necessario che il pubblico ufficiale tragga personalmente beneficio dall'indebito vantaggio.

La condizione dell'intenzionalità è presupposta anche in questa nuova fattispecie. Pertanto, affinché vi sia un legame con l'espletamento della sua attività ufficiale come richiesto dai due articoli, il pubblico ufficiale deve essere, in un modo o nell'altro, a conoscenza dell'indebito vantaggio.

Per il resto le disposizioni penali sulla corruzione di pubblici ufficiali non sono modificate. Il testo francese degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP è semplicemente riformulato utilizzando la formulazione usuale priva di connotazioni di genere.

⁴⁵ Philippe Spitz in P. Jung/P. Spitz, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Stämpflis Handkommentar, Berna 2010, nota 156 ad art. 9.

2.3 Disposizioni comuni (art. 322^{decies} D-CP)

L'articolo 322^{decies} capoverso 1 D-CP combina, riprendendone il contenuto, due disposizioni, ossia il vigente articolo 322^{octies} numero 2, in cui sono definiti gli atti che non vanno considerati indebiti vantaggi nell'ambito della corruzione di pubblici ufficiali, e l'articolo 4a capoverso 2 LCSl, in cui sono definiti gli atti che non vanno considerati indebiti vantaggi nell'ambito della corruzione di privati. La portata materiale delle due disposizioni non è modificata.

I vantaggi di lieve entità usuali nelle relazioni sociali rimangono dunque esclusi dal campo d'applicazione della norma penale e quindi, per definizione, l'accettazione e la concessione di siffatti vantaggi non saranno perseguibili. Non sarà perseguibile nemmeno l'accettazione o concessione di vantaggi ammessi dalle disposizioni in materia di servizio o per contratto. Per non privare la norma di qualsiasi sostanza, tuttavia, essa dispone che i vantaggi ammessi o autorizzati devono essere già stati definiti prima della loro accettazione o concessione. A proposito della corruzione di privati occorre inoltre sottolineare che, com'è ovvio, non è punita nemmeno l'accettazione o concessione di vantaggi che vanno a favore del datore di lavoro (sconti, premi di fedeltà, ecc.).

Il capoverso 2 riprende senza modifiche di contenuto il testo dell'articolo 322^{octies} numero 3 relativo ai privati che adempiono compiti pubblici.

2.4 Adeguamento dell'articolo 102 capoverso 2 CP

Dato che in futuro la corruzione di privati sarà punita dal Codice penale e non più dalla LCSl, il testo dell'articolo 102 capoverso 2 CP va adeguato sostituendo il rimando all'articolo 4a capoverso 1 lettera a LCSl con un rimando all'articolo 322^{octies} D-CP.

2.5 Adeguamento del Codice penale militare (art. 141a cpv. 1 e 143 cpv. 1 CPM)

Gli articoli 141a capoverso 1 e 143 capoverso 1 del Codice penale militare del 13 giugno 1927⁴⁶ (CPM) (riguardanti rispettivamente la concessione e l'accettazione di vantaggi) devono essere adeguati alla modifica delle corrispondenti disposizioni del CP (cfr. il commento agli art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} D-CP, n. 2.2).

Inoltre, il testo francese degli articoli 141a capoverso 1 e 143 capoverso 1 CPM è riformulato utilizzando la formulazione usuale priva di connotazioni di genere.

Non è invece necessario riprendere nel Codice penale militare le fattispecie della corruzione attiva e passiva di privati. Per quanto riguarda la corruzione passiva, i militari sono infatti considerati pubblici ufficiali e pertanto soggiacciono primariamente all'articolo 142 CPM. In determinate circostanze, le persone contemplate dal diritto penale militare possono accessoriamente soggiacere al diritto penale ordinario (in particolare agli art. 322^{octies} e 322^{novies} D-CP). In tal caso sono assoggettate alla giurisdizione penale ordinaria (art. 8 e 219 cpv. 1 CPM). Sotto questo aspetto la

⁴⁶ RS 321.0

revisione non comporta dunque alcuna modifica rispetto al diritto vigente, che punisce la corruzione attiva e passiva di privati in base alla LCSL.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

La soppressione del requisito della querela di parte nell'ambito della corruzione di privati potrebbe portare a un incremento del numero dei procedimenti penali per tale reato, al momento quasi inesistente. Ne potrebbe pertanto risultare un lieve aumento dell'onere per le autorità cantonali di perseguimento penale. Le risorse attualmente a disposizione saranno senza dubbio sufficienti per gestire il carico supplementare di lavoro, limitato a un settore molto specifico della criminalità. Per la Confederazione il disegno non ha invece ripercussioni né a livello finanziario né sull'effettivo del personale.

3.2 Ripercussioni per l'economia

Le ripercussioni del progetto sull'economia saranno del tutto marginali. Le modifiche delle norme penali non dovrebbero comportare alcun onere supplementare per le imprese. Dal punto di vista macroeconomico, il disegno è inteso a rafforzare l'integrità dell'economia e a evitare che la corruzione nel settore privato ne impedisca il corretto funzionamento, intaccando la fiducia dei suoi attori in un mercato libero e imparziale.

4 Rapporti con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁴⁷ sul programma di legislatura 2011–2015, né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁴⁸ sul programma di legislatura 2011–2015. Ciò è dovuto al fatto che al momento dell'elaborazione del messaggio sul programma di legislatura summenzionato il Parlamento non aveva ancora deciso sul seguito da dare all'iniziativa parlamentare 10.516 e il nostro Consiglio non si era ancora occupato del rapporto del GRECO.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Le modifiche proposte rientrano nella competenza legislativa della Confederazione nel campo del diritto penale e della procedura penale (art. 123 cpv. 1 Cost.⁴⁹).

⁴⁷ FF 2012 305

⁴⁸ FF 2012 6413

⁴⁹ RS 101

5.2

Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le modifiche proposte sono conformi agli standard internazionali della lotta contro la corruzione. Esse garantiscono la piena conformità del diritto svizzero alla Convenzione penale e al pertinente Protocollo aggiuntivo anche alla luce della loro interpretazione da parte del GRECO.