

**Rapporto esplicativo
concernente la modifica del Codice penale e del Codice pe-
nale militare
(Disposizioni penali sulla corruzione)**

del 15 maggio 2013

Compendio

Le norme penali sulla corruzione, introdotte nel 2000 e nel 2006, hanno dato complessivamente buoni risultati. 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. Ciò permetterà di precisare la portata del fenomeno e chiarire che, alla stregua della corruzione di pubblici ufficiali, la corruzione nel settore privato non è accettabile.

Contesto

La Svizzera fa parte dei Paesi meno colpiti dalla corruzione e nel complesso le norme penali applicate nel nostro Paese per reprimerla sono sufficienti. Questa constatazione generale è confermata dalle valutazioni effettuate dalle organizzazioni intergovernative specializzate del Consiglio d'Europa, dell'OCSE e dell'ONU.

Occorre tuttavia prestare particolare attenzione ad alcuni elementi caratteristici della Svizzera. La sua economia è ampiamente globalizzata e fortemente impegnata sui mercati internazionali, ove gli standard della lotta contro la corruzione sono a volte lacunosi. Inoltre, la Svizzera ospita numerose federazioni sportive internazionali, che spesso gestiscono interessi economici e finanziari molto importanti e le cui decisioni sono a volte macchiate da scandali di corruzione.

In tale contesto, alcuni punti specifici delle norme 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 risultati, occorre procedere ad alcune rettifiche resesi necessarie in seguito agli sviluppi degli ultimi anni e all'evoluzione su scala internazionale.

Contenuto del progetto

Innanzitutto la corruzione di privati, che attualmente è perseguita soltanto su querela di parte, in futuro dovrà esserlo d'ufficio. Spesso, infatti, sussiste un interesse pubblico preponderante a perseguire la corruzione privata. Oltre che agli interessi finanziari di privati, tale corruzione potrebbe ad esempio arrecare danno alla salute e alla sicurezza pubbliche, qualora determinate attività commerciali di questi settori fossero inficiate da corruzione. Non vanno inoltre dimenticati i grandi interessi che sono in gioco quando vengono assegnati eventi sportivi di interesse mondiale.

In secondo luogo va chiarita la portata concreta del reato di corruzione privata. Una controversia è nata 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 metteva in dubbio che il diritto vigente contemplasse gli atti di corruzione in occasione dell'attribuzione di manifestazioni sportive.

L'insufficiente chiarezza è dovuta alla posizione del reato di corruzione privata nel sistema normativo. Il reato è infatti inserito nel diritto sulla concorrenza sleale, il che instaura un legame tra tale illecito e la concorrenza sleale. Questo legame è sempre meno convincente, poiché comportamenti analoghi sono punibili a seconda del contesto (situazione di concorrenza o meno). Se ad esempio non incide sulla concorrenza – perché si verifica in un contesto monopolistico o perché non mira a concludere un affare, bensì avviene soltanto dopo la stipula del contratto – la corruzione privata non è punibile.

Di conseguenza la corruzione di privati deve essere separata dalla concorrenza sleale e costituire un reato contemplato dal Codice penale. Ciò permetterebbe anche di chiarire la posizione delle federazioni sportive internazionali.

Infine, la portata degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP, che puniscono rispettivamente la concessione e l'accettazione di un indebito vantaggio da parte di un pubblico ufficiale, deve essere lievemente esteso. Ciò permetterà di contemplare anche la concessione di indebiti vantaggi a un terzo con l'intenzione di influenzare un pubblico ufficiale. Tale comportamento mette a repentaglio la trasparenza e l'integrità del pubblico ufficiale. Occorre quindi estendere il campo d'applicazione degli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP al caso di un indebito vantaggio a favore di un terzo e non limitarlo soltanto, come previsto dal diritto vigente, al vantaggio a favore del pubblico ufficiale. L'estensione s'impone anche in virtù degli obblighi vincolanti della Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione. Le corrispondenti disposizioni del Codice penale militare (art. 141a cpv. 1 e 143 cpv. , CPM) saranno inoltre adeguate in modo analogo.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	5
1.1 Situazione iniziale	5
1.1.1 Il problema della corruzione e la sua evoluzione	5
1.1.2 Situazione generale in Svizzera	5
1.1.3 Punti specifici criticati	6
1.1.4 Modo di procedere del Consiglio federale	7
1.2 Elementi principali della revisione	8
1.2.1 Corruzione nel settore privato	8
1.2.1.1 Soppressione della condizione della querela di parte	8
1.2.1.2 Chiarimento del campo d'applicazione della norma	9
1.2.2 Corruzione di pubblici ufficiali	11
1.3 Altre questioni esaminate	12
1.3.1 Punibilità del traffico d'influenza	13
1.3.2 Estensione dei casi di corruzione transfrontaliera agli atti legati all'esercizio della funzione	14
1.3.3 Soppressione del requisito della doppia punibilità	16
1.3.4 Responsabilità delle imprese in caso di corruzione passiva	17
2 Commento ai singoli articoli	18
2.1 Corruzione di privati	18
2.1.1 Le nuove disposizioni del Codice penale (art. 322 ^{octies} e 322 ^{novies} AP-CP)	18
2.1.2 Nessuna modifica del diritto sulla concorrenza sleale	19
2.2 Corruzione di pubblici ufficiali (art. 322 ^{quinqies} e 322 ^{sexies} AP-CP)	19
2.3 Disposizioni comuni (art. 322 ^{decies} AP-CP)	20
2.4 Adeguamento dell'art. 102 cpv. 2 AP-CP	20
2.5 Adeguamento del Codice penale militare (art. 141 ^a cpv. 1 e 143 cpv. 1 CPM)	20
3 Ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni	20
4 Programma di legislatura	21
5 Aspetti giuridici	21
5.1 Costituzionalità	21
5.2 Rapporto con il diritto internazionale	21
Codice penale e Codice penale militare (disposizioni penali sulla corruzione) (avamprogetto)	...

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Il problema della corruzione e la sua evoluzione

Da diversi anni il settore della lotta contro la corruzione è in continua evoluzione. La corruzione costituisce una grave violazione dei principi fondamentali dello Stato di diritto e dei diritti umani nonché un ostacolo allo sviluppo dell'economia di mercato e della società. Con la globalizzazione, l'importanza della lotta alla corruzione è ulteriormente aumentata; occorre ad esempio evitare gravi distorsioni della concorrenza su un mercato sempre più internazionale.

Su scala internazionale sono stati creati vari strumenti giuridici per intensificare la lotta alla corruzione. La Svizzera è parte contrattuale delle principali convenzioni internazionali del settore. Per seguire gli sviluppi internazionali e adempiere gli impegni internazionali, il nostro Paese ha sottoposto a revisione le sue disposizioni penali che puniscono la corruzione, una prima volta in maniera generale nel 2000 e successivamente in modo più specifico nel 2006. Ha ad esempio introdotto sanzioni penali per la corruzione di pubblici ufficiali stranieri e internazionali come pure la responsabilità penale delle imprese¹.

1.1.2 Situazione generale in Svizzera

La Svizzera fa parte dei Paesi meno colpiti dalla corruzione e nel complesso le norme penali applicate nel nostro Paese per reprimerla sono sufficienti. Questa constatazione generale è confermata dalle valutazioni effettuate dalle organizzazioni intergovernative specializzate del Consiglio d'Europa, dell'OCSE e dell'ONU, che a scadenze regolari esaminano la situazione nei vari Paesi, pubblicando rapporti e formulando raccomandazioni.

Le disposizioni penali svizzere sulla corruzione sono in particolare state oggetto di un rapporto dell'ottobre 2011 del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO). Questo organo di controllo del Consiglio d'Europa, di cui è membro anche la Svizzera, 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 nel settore della lotta contro la corruzione. Nel suo rapporto², il GRECO riconosce alla Svizzera una solida normativa penale sulla corruzione in grado di rispondere in larga misura ai requisiti della Convenzione penale del 27 gennaio 1999³ sulla corruzione (qui appresso Convenzione penale) e del Protocollo aggiuntivo del 15 mag. 2003⁴ alla Convenzione penale sulla corruzione Protocollo aggiuntivo. Anche il rapporto sulla

¹ La nozione di impresa ai sensi dell'art. 102 CP comprende tutte le persone giuridiche di diritto privato, comprese le associazioni.

² GRECO, Rapporto di valutazione sulla Svizzera - Incriminazioni, del 21 ott. 2011, § 93

³ RS 0.311.55

⁴ RS 0.311.551

Svizzera⁵, steso nell'ambito del Meccanismo di riesame dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione⁶, giudica in modo globalmente positivo le disposizioni penali sulla corruzione.

1.1.3 Punti specifici criticati

Occorre prestare particolare attenzione ad alcuni elementi caratteristici della Svizzera. La sua economia è ampiamente globalizzata e fortemente impegnata sui mercati internazionali, ove gli standard della lotta contro la corruzione sono a volte lacunosi. Inoltre, la Svizzera ospita numerose federazioni sportive internazionali, che spesso gestiscono interessi economici e finanziari molto importanti e le cui decisioni sono a volte macchiate da scandali di corruzione⁷, ad esempio in occasione dell'attribuzione di eventi sportivi d'importanza mondiale,

In tale contesto, alcuni punti specifici delle norme penali svizzere contro la corruzione sono spesso oggetto di critiche. Le due commissioni parlamentari degli affari giuridici hanno ad esempio 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 represso negli articoli 4a e 23 LCSI⁸, sia perseguito d'ufficio e trasferito nel titolo diciannovesimo (Della corruzione) del Codice penale (CP). L'iniziativa intende soprattutto garantire che le federazioni sportive siano incluse senza ambiguità nel campo d'applicazione del reato di corruzione di privati. La stessa richiesta è formulata da Transparency International Svizzera nel rapporto *National Integrity System Bericht Schweiz*⁹.

Il problema della corruzione è stato affrontato anche dalla prospettiva dello sport, che si trova effettivamente di fronte a problemi specifici di corruzione e partite truccate. In adempimento del postulato 11.3754 (Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport), il Consiglio federale ha pubblicato, nel novembre 2012, il rapporto «Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport»¹⁰, che esamina il problema in maniera approfondita e formula delle proposte, anche in merito alle disposizioni penali sulla corruzione.

In modo più generico anche le istituzioni internazionali esprimono preoccupazione e raccomandano di migliorare ulteriormente l'efficacia delle disposizioni penali svizzere. A tale proposito il GRECO fornisce cinque raccomandazioni alla Svizzera. Alcune di queste preoccupazioni e raccomandazioni sono espresse anche nell'ambito del Meccanismo di riesame dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite

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 (documento non disponibile in italiano).

⁶ Convenzione del 31 ott. 2003 delle Nazioni Unite contro la corruzione, RS **0.311.56**

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

⁸ Legge federale del 19 dic. 1986 contro la concorrenza sleale, RS **241**

⁹ Transparency International Schweiz, National Integrity System Bericht Schweiz, pubblicato il 7 feb. 2012, pag. 40 (disponibile in tedesco).

¹⁰ Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport – Rapporto in adempimento del postulato 11.3754 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati del 7 nov. 2012.

contro la corruzione, come si evince dalle osservazioni del Gruppo di verifica dell'applicazione della Convenzione¹¹.

1.1.4 Modo di procedere del Consiglio federale

Alla luce di questa situazione il Consiglio federale ha deciso, nel giugno 2012, di rivedere le norme penali contro la corruzione, tenendo in particolare conto delle critiche fino ad allora espresse. Non si tratta di una revisione globale del sistema di lotta contro la corruzione, poiché quest'ultimo ha dato nel complesso buoni risultati, come hanno anche osservato recentemente i rapporti del GRECO e delle Nazioni Unite. Occorre invece procedere ad alcuni adeguamenti necessari in considerazione degli sviluppi degli ultimi anni e dell'evoluzione su scala internazionale. Il Consiglio federale ha pertanto prestato particolare attenzione ai seguenti punti:

- la condizione della querela di parte prevista dagli articoli 4a e 23 LCSl per la corruzione nel settore privato: questa condizione impedisce alle autorità di perseguimento penale di indagare su sospetti di corruzione nel settore privato fintanto che non sia stata sporta denuncia.
- l'inserimento delle disposizioni penali sulla corruzione di privati nella LCSl invece che nel CP: tale inserimento crea un legame tra il reato di corruzione privata e la concorrenza sleale;
- la portata delle fattispecie della concessione e dell'accettazione di un indebito vantaggio (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP), che costituiscono una forma attenuata di corruzione di pubblici ufficiali: contrariamente alla forma standard degli articoli 322^{ter} e 322^{quater} CP, queste fattispecie non contemplano il caso in cui l'indebito vantaggio è a favore di un terzo;
- le tre riserve e dichiarazioni fatte dalla Svizzera in occasione della ratifica della Convenzione penale e del pertinente Protocollo aggiuntivo, riguardanti:
 - la rinuncia a punire la corruzione di pubblici ufficiali stranieri e internazionali, se concerne atti che questi ultimi sarebbero stati comunque tenuti a eseguire;
 - la rinuncia a punire il traffico d'influenza;
 - l'esigenza della doppia punibilità, prevista dal diritto svizzero per perseguire i reati commessi all'estero.
- la punibilità delle imprese ai sensi dell'articolo 102 CP per i reati di corruzione passiva nel settore privato.

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 (documento non disponibile in italiano).

1.2 Elementi principali della revisione

1.2.1 Corruzione nel settore privato

1.2.1.1 Soppressione della condizione della querela di parte

Attualmente la corruzione privata è perseguita su querela di parte (art. 4a e 23 LCSL). Di fatto non sarebbe stata finora pronunciata alcuna condanna per corruzione privata, sebbene la disposizione sia entrata in vigore più di sei anni fa¹². Questa assenza di condanne e il numero molto esiguo di casi pendenti inducono a pensare che la condizione della querela costituisca un ostacolo eccessivo per le autorità di perseguimento penale o che i privati (in genere datori di lavoro o mandanti) raggiungano una composizione amichevole con l'autore per evitare una pubblicità negativa.

Spesso esiste tuttavia un interesse pubblico preponderante a perseguire la corruzione nel settore privato. Si tratta infatti di un reato talmente grave per vari interessi pubblici e privati, che il relativo perseguimento non può essere affidato al libero apprezzamento dei privati, come invece nel caso, ad esempio, di un danneggiamento di una cosa altrui o di un furto in ambito familiare (perseguimento solo su querela di parte in virtù degli art. 144 cpv. 1 e 139 n. 4 CP).

Oltre che agli interessi finanziari del datore di lavoro o del mandante, la corruzione privata potrebbe ad esempio arrecare danno alla salute e alla sicurezza pubbliche, qualora determinate attività commerciali di questo settore fossero inficiate dalla corruzione.

Si tratta di segnalare inequivocabilmente che la corruzione di privati non è accettabile e che riguarda tutta la società. Il suo perseguimento è pertanto nell'interesse pubblico.

Inoltre, il trasferimento nel CP della corruzione di privati, proposto in questa sede, impedirà di continuare a ricorrere alla legittimazione piuttosto ampia offerta dalla LCSL per definire la cerchia degli attori. La LCSL, infatti, non segue lo stesso appello 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 se lo ritiene necessario per la tutela di interessi pubblici, in particolare se «è minacciata o lesa la reputazione della Svizzera all'estero» o se «sono minacciati o lesi gli interessi di molte persone, di un gruppo di soggetti appartenenti a un determinato settore economico oppure altri interessi collettivi» (art. 10 LCSL). Nel messaggio del 2009¹³, il Consiglio federale ha tuttavia precisato che non deve trattarsi di un caso isolato. Le spiegazioni illustrano che sono contemplate soprattutto le pratiche commerciali sleali che prendono di mira un gran numero di persone, come ad esempio le

¹² L'inserimento di questo reato nella LCSL impedisce un rilevamento statistico preciso. Un sondaggio dell'Ufficio federale di giustizia effettuato nel 2012 presso i pubblici ministeri cantonali ha rivelato che nessuno di essi era a conoscenza di una condanna per corruzione di privati. Sono stati constatati otto casi in tutto; in un caso è stato emanato un decreto di non luogo a procedere, mentre gli altri sette erano ancora pendenti.

¹³ Messaggio concernente la legge federale sulla concorrenza sleale, FF 2009 5337, pag. 5366.

promesse menzognere di proventi, le truffe in Internet o le offerte esoteriche dubbiose.

Infine, l'abolizione della condizione della querela di parte permette anche di attuare la prima parte dell'iniziativa parlamentare 10.516 e di reagire alla critica più severa del GRECO rivolta alle norme penali svizzere contro la corruzione. In considerazione dell'assenza di condanne per corruzione di privati, il GRECO raccomanda infatti di migliorare l'efficacia delle pertinenti disposizioni penali, abolendo l'esigenza della querela di parte prevista dall'articolo 23 LCSL in combinazione con l'articolo 4a LCSL.

Già nel 1998 l'avamprogetto di modifica del diritto in materia di corruzione aveva proposto di rinunciare alla condizione della querela di parte, ma la proposta era stata respinta in sede di consultazione. La stessa proposta, formulata dall'iniziativa parlamentare 10.516, è però ora stata accolta dalle due commissioni degli affari giuridici ed è stata proposta anche dal GRECO. Inoltre, l'assenza di condanne nella prassi induce a pensare che l'ampia definizione della cerchia degli attori contenuta nella LCSL non ha avuto l'effetto auspicato sul perseguimento della corruzione privata.

Appare quindi giustificato migliorare l'efficacia della norma penale contro la corruzione di privati abolendo la condizione della querela di parte.

1.2.1.2 Chiarimento del campo d'applicazione della norma

Anche se nella prassi la norma sulla corruzione di privati non viene quasi mai applicata, il suo campo d'applicazione è oggetto di controversie anche a livello teorico. Questa mancanza di chiarezza causa problemi d'interpretazione nel decidere se sia punibile o meno un comportamento in una situazione concreta. Una controversia è sorta in particolare in seguito a sospetti di corruzione in relazione alle procedure di assegnazione da parte della FIFA dei Campionati mondiali di calcio 2018 e 2022¹⁴. Già nel messaggio del 2004¹⁵, il Consiglio federale osservava che era dubbio estendere il diritto vigente agli atti di corruzione nell'ambito dell'assegnazione di manifestazioni sportive.

Per rispettare il principio di legalità, la portata delle norme penali contro un reato deve essere definita in modo chiaro e preciso. La mancanza di chiarezza in merito alla portata del reato di corruzione di privati è riconducibile a due fattori che saranno qui di seguito analizzati. Occorre chiarire, da una parte, se la restrizione del reato al settore dei servizi e degli affari sia problematica e, in secondo luogo, se il legame tra corruzione privata e concorrenza sleale sia giustificato.

La restrizione del reato alle attività di servizio o d'affari non pone problemi

Attualmente il campo d'applicazione delle norme è limitato alle attività di servizio o d'affari. Questa restrizione, che esclude in linea di massima le attività non profes-

¹⁴ Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport – Rapporto in adempimento del postulato 11.3754 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati del 7 nov. 2012, pag. 22.

¹⁵ Messaggio 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), del 10 nov. 2004, FF 2004 6189, pag. 6216.

sionali dal campo d'applicazione della norma penale, non è contestata in quanto tale. Il ricorso alla sanzione penale come *ultima ratio* deve essere per quanto possibile limitato. La Convenzione penale non esige d'altronde che siano contemplati altri tipi di attività¹⁶. Si tratta pertanto di accertarsi che questo elemento costitutivo non incida sull'incertezza che regna attorno alle federazioni sportive internazionali.

Gli impiegati delle federazioni sportive sono senza dubbio contemplati, poiché operano nell'ambito della loro attività professionale. Quanto ai dirigenti che svolgono la loro funzione a titolo accessorio, la nozione di attività di servizio o d'affari va intesa in senso lato, in modo da includere anche un'attività professionale a titolo accessorio e contemplare anche le funzioni che, seppur non esercitate a tempo pieno, sono remunerate come attività professionali.

Nella prassi occorrerà applicare in particolare il criterio della remunerazione per distinguere, da una parte, un'attività professionale, anche se esercitata a titolo accessorio – ad esempio da parte dei membri del comitato esecutivo della FIFA – e, dall'altra, un'attività non professionale come quella di presidente di un'associazione locale degli apicoltori, di cassiere di una società di ginnastica o di membro di un comitato locale di un partito. La norma non dovrebbe infatti essere estesa alle attività esercitate a titolo onorifico nella società civile. In altre parole, non va ad esempio applicata nel caso del presidente di un'associazione di quartiere che riceve un regalo per impegnarsi a favore di un progetto stradale o immobiliare.

Altri criteri possibili per chiarire se si tratta di un'attività di servizio o d'affari sono la natura della funzione esercitata e la portata delle responsabilità oppure l'importanza e il modo di funzionare dell'entità in causa.

Non è pertanto necessario modificare l'attuale limitazione della norma penale sulla corruzione privata alle attività di servizio o d'affari. A tale riguardo il tenore della norma può pertanto rimanere invariato.

Abolizione del legame tra corruzione di privati e concorrenza sleale

L'inserimento della norma penale sulla corruzione di privati nella LCSl (art. 4a) crea un legame tra questo reato e la 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 falsa quindi il mercato influenzando in maniera inammissibile sul meccanismo della concorrenza. Secondo la giurisprudenza l'atto deve essere oggettivamente teso a favorire o sfavorire un'impresa nella lotta per acquisire clientela o per accrescere o diminuire le sue quote di mercato¹⁷.

Il produttore di freni, ad esempio, che in occasione dell'assegnazione di un contratto di subappalto corrompe il responsabile acquisti di un fabbricante di automobili per ottenere il contratto nonostante il suo prodotto non offra il miglior rapporto qualità-prezzo, intacca in maniera illecita il meccanismo del libero mercato falsando la concorrenza. Il suo comportamento è quindi punibile in virtù della LCSl.

Se invece l'atto di corruzione non incide sul meccanismo della concorrenza – perché si verifica in un contesto monopolistico o perché non mira a concludere un affare,

¹⁶ Convenzione penale sulla corruzione - rapporto esplicativo, § 53

¹⁷ DTF 126 III 198, consid. 2c, pag. 202

bensì avviene soltanto dopo la stipula del contratto – la corruzione privata non è punibile.

Se lo stesso fornitore di freni corrompe il responsabile del controllo della qualità di un fabbricante di automobili affinché ignori la qualità scadente del suo prodotto al momento della consegna, tale comportamento non incide sul meccanismo della concorrenza perché il contratto è già stato concluso. Il suo comportamento non è pertanto punibile in virtù della LCSL, anche se gli elementi dell'articolo 4a LCSL sono di per sé soddisfatti. Infatti, la legge non è applicabile a questa situazione a causa della definizione del suo campo d'applicazione di cui all'articolo 2 LCSL.

Attualmente la corruzione di privati rimane quindi legata alla nozione di concorrenza sleale ai sensi della LCSL. Questo legame appare sempre più artificiale, se non incoerente, poiché comportamenti analoghi sono punibili a seconda del contesto (situazione di concorrenza o meno).

È inoltre dubbio che il legame con la LCSL contempli gli atti di corruzione per l'attribuzione di grandi manifestazioni sportive quali i Giochi olimpici o i Campionati del mondo di calcio¹⁸. Infatti, la concorrenza tra le città candidate, alla stregua delle procedure interne d'elezione dei dirigenti di queste organizzazioni, non rientrano in linea di principio nella nozione di concorrenza sleale ai sensi della LCSL. Il legame tra il reato di corruzione di privati e la concorrenza sleale può così creare problemi concreti nel decidere se determinate organizzazioni private, in particolare le federazioni sportive internazionali, rientrino nel campo d'applicazione delle norme penali sulla corruzione. Vista la posta in gioco con l'attribuzione, ad esempio, dei Giochi olimpici o dei Campionati mondiali di calcio, vi sono interessi pubblici sufficienti per impedire che questo genere di procedure sia macchiato da atti di corruzione. I recenti sviluppi hanno d'altronde evidenziato che i meccanismi interni di queste organizzazioni si rivelano a volte insufficienti.

Riassumendo, il reato di corruzione nel settore privato va separato dalla nozione di concorrenza sleale e deve costituire un reato autonomo nel Codice penale. Ciò permette anche di chiarire la situazione delle federazioni sportive internazionali; situazione che costituisce uno dei principali motivi per migliorare le disposizioni contro la corruzione di privati e che inoltre è anche all'origine dell'iniziativa parlamentare 10.516.

1.2.2 Corruzione di pubblici ufficiali

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

Infatti, il tenore attuale dei due articoli non contempla il caso in cui, affinché un pubblico ufficiale compia un atto che è comunque tenuto a eseguire, l'indebito vantaggio è destinato *a un terzo*. Questa ipotesi deve tuttavia essere presa in considerazione nel diritto svizzero in virtù degli obblighi giuridicamente vincolanti previsti dalla Convenzione penale sulla corruzione¹⁹. Secondo la valutazione del

¹⁸ Messaggio citato (nota 15), FF 2004 6189, pag. 6216
¹⁹ RS 0.311.55

GRECO, in questo punto gli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP non sono del tutto conformi agli impegni internazionali della Svizzera. Se *il terzo* in questione è un familiare del pubblico ufficiale (ad. es. la moglie), si può partire dal presupposto che quest'ultimo ne tragga vantaggio indirettamente, tuttavia il diritto attuale non contempla altri casi in cui il pubblico ufficiale non ha legami patrimoniali diretti con il terzo, ad esempio se questi è un partito politico o una società sportiva.

In vari contesti il fatto di concedere un indebito vantaggio a un terzo con l'intenzione di influenzare un pubblico ufficiale può nuocere alle esigenze di trasparenza e di 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 a favore di un terzo e non soltanto del pubblico ufficiale, come previsto attualmente. Anche il GRECO raccomanda che, alla stregua degli articoli 322^{ter} e 322^{quater} CP, le fattispecie contemplino tutti i casi di indebiti vantaggi, compresi quelli a favore di un terzo.

Anche una parte della dottrina è favorevole a questa estensione²⁰.

Gli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP vanno quindi adeguati al fine di contemplare i casi in cui l'indebito vantaggio è a favore di un terzo. L'indebito vantaggio deve tuttavia essere connesso, come previsto dal diritto in vigore, all'espletamento dell'attività del pubblico ufficiale e, a tale riguardo, l'autore deve agire consapevolmente e intenzionalmente.

1.3 Altre questioni esaminate

Sono state esaminate anche altre proposte e critiche. Il GRECO ha ad esempio raccomandato di valutare l'opportunità di ritirare le riserve formulate dalla Svizzera in occasione della ratifica della Convenzione penale e di procedere, se del caso, alle modifiche legislative necessarie.

Le riserve e dichiarazioni riguardano:

- il traffico d'influenza, solo parzialmente punito secondo il diritto svizzero;
- la rinuncia a punire la corruzione di pubblici ufficiali stranieri, se la corruzione concerne atti che questi ultimi sarebbero stati comunque tenuti a eseguire;
- l'esigenza della doppia punibilità, prevista dal diritto svizzero per perseguire i reati commessi all'estero.

Nel rapporto «Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport»²¹, il Consiglio federale è inoltre giunto alla conclusione che deve essere esaminata l'opportunità di estendere la responsabilità penale cumulativa dell'impresa (art. 102 cpv. 2 CP) alla corruzione passiva.

²⁰ Cfr. Queloz/Borghi/Cesoni, *Processus de corruption en Suisse*, pag. 373 e Jositsch, *Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht*, pag. 370-372.

²¹ Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport – Rapporto in adempimento del postulato 11.3754 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati del 7 nov. 2012, cap. 4.3.5, pag. 44

1.3.1

Punibilità del traffico d'influenza

L'articolo 12 della Convenzione penale prescrive di punire il traffico d'influenza passivo e attivo. Per traffico d'influenza attivo s'intende il fatto di promettere, offrire o procurare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio a chiunque affermi o confermi di essere in grado di esercitare un'influenza sulla decisione di un pubblico ufficiale. Per traffico d'influenza passivo s'intende il fatto di sollecitare, ricevere o accettare l'offerta o la promessa di un indebito vantaggio a titolo di controprestazione per tale influenza. I comportamenti contemplati dalla disposizione sono punibili sia che l'influenza sia effettivamente esercitata, sia che la supposta influenza sortisca l'esito ricercato.

Il reato presuppone una relazione triangolare nella quale una persona capace di esercitare un'influenza reale o presunta su un pubblico ufficiale riceve un profitto da un terzo in cambio del suo intervento. La fattispecie è ad esempio data quando un parlamentare riceve vantaggi finanziari da un imprenditore per indurlo a esercitare la sua influenza su due consiglieri comunali, membri del suo partito, affinché questi scelgano l'impresa in questione nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico.

Questa fattispecie è punita da numerose legislazioni straniere. Il Codice penale svizzero, invece, non prevede il reato specifico del «traffico d'influenza», anche se certe forme gravi sono punite dagli articoli 322^{ter}-322^{septies} CP.

Se ad esempio l'intermediario è un pubblico ufficiale che accetta un vantaggio per influenzare un terzo che esercita anch'esso un'attività pubblica, questi si rende colpevole di corruzione passiva (art. 322^{quater} CP) o di accettazione di vantaggi (art. 322^{sexies} CP). La persona che procura il vantaggio è invece punibile in virtù dell'articolo 322^{ter} CP (corruzione attiva) o dell'articolo 322^{quinquies} CP (concessione di vantaggi). Il vantaggio concesso o accettato deve tuttavia essere correlato alla funzione dell'intermediario. In altre parole, nel diritto svizzero è considerato reato qualsiasi caso in cui un pubblico ufficiale domanda o riceve un indebito vantaggio da parte di un privato affinché sfrutti la sua influenza nei confronti di un altro pubblico ufficiale o membro di un'autorità, a condizione che tale influenza sia connessa all'esercizio della sua funzione.

Se l'intermediario è un privato, il reato di corruzione sussiste soltanto in determinati casi. Se il pubblico ufficiale partecipa allo «scambio» e lo accetta, il reato di corruzione sussiste nella maggior parte dei casi. A seconda del contenuto dell'intesa tra i protagonisti, il terzo si rende colpevole di corruzione attiva (o di istigazione alla corruzione attiva), il pubblico ufficiale di corruzione passiva e l'intermediario di corruzione attiva (o di istigazione o di complicità). Se la persona che promette il vantaggio si accorda con l'intermediario affinché quest'ultimo corrompa direttamente un pubblico ufficiale, ma l'intermediario non lo fa, si è in presenza di un tentativo di corruzione attiva, punibile in virtù dell'articolo 24 capoverso 2 CP.

Già nel messaggio del 2004²² il Consiglio federale aveva valutato l'opportunità di legiferare in merito al traffico d'influenza, ritenendo tuttavia che l'introduzione di una pertinente norma penale si sarebbe rivelata poco efficace e avrebbe comportato in particolare difficoltà nella raccolta delle prove. La distinzione tra i comportamenti leciti, quali il lobbying, e i comportamenti punibili sarebbe inoltre difficile e com-

²² Messaggio citato (nota 15), FF 2004 6189, pag. 6219 segg.

plexa. Il legislatore ha pertanto voluto concentrarsi sull'integrità del pubblico ufficiale – i cui atti di corruzione possono intaccare la fiducia dei cittadini nell'amministrazione pubblica, nella giustizia e nelle autorità in generale – piuttosto che punire il comportamento di determinati privati che gravitano attorno alle funzioni pubbliche.

Il diritto svizzero in vigore si concentra quindi 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^{quinqües} e 322^{sexies} CP). Queste fattispecie sussidiarie hanno una portata molto più estesa rispetto ai requisiti delle convenzioni internazionali, in quanto non richiedono alcun legame tra l'indebito vantaggio e un atto determinato o perlomeno determinabile del pubblico ufficiale.

Riassumendo, nel diritto svizzero le forme più gravi del traffico d'influenza sono già punibili e le disposizioni penali contemplano le fasi preliminari della corruzione con un approccio diverso, ma altrettanto appropriato, ossia con gli articoli 322^{quinqües} e 322^{sexies} CP. D'altronde anche altri Paesi europei²³ hanno rinunciato a rendere punibile il traffico d'influenza, esprimendo la medesima riserva della Svizzera nei confronti della Convenzione penale.

Alla luce di quanto illustrato, non è necessario prevedere la fattispecie specifica del traffico d'influenza.

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

Secondo l'articolo 5 della Convenzione penale, gli Stati contraenti devono punire gli atti di corruzione ai sensi degli articoli 2 e 3 (corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali) se è coinvolto un pubblico ufficiale di un altro Stato (pubblico ufficiale straniero). La Convenzione penale prevede tuttavia la possibilità che lo Stato, che intende punire tale atto soltanto se il pubblico ufficiale compie o si astiene dal compiere un atto in violazione dei suoi doveri d'ufficio, formuli una dichiarazione in tal senso (art. 36). Lo stesso obbligo e la stessa possibilità di dichiarazione sono introdotti anche per la corruzione dei pubblici ufficiali internazionali dagli articoli 9 e 11 della Convenzione penale. Gli articoli 2 e 3 della Convenzione penale non prevedono invece tale restrizione alla violazione dei doveri d'ufficio.

Quanto alla corruzione di pubblici ufficiali svizzeri (corruzione nazionale), la Svizzera ha introdotto nel Codice penale due fattispecie distinte. La prima (art. 322^{ter} e 322^{quater} CP) si applica ai casi di indebiti vantaggi destinati al pubblico ufficiale perché commetta un atto «contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento». La seconda (art. 322^{quinqües} e 322^{sexies} CP) si applica ai casi in cui il pubblico ufficiale è pagato «in considerazione dell'espletamento della sua attività ufficiale» e contempla pertanto anche gli atti legati all'esercizio della sua funzione, ossia quelli in cui non ha alcun potere d'apprezzamento. Il diritto svizzero qualifica la prima fattispecie come corruzione attiva o passiva, la seconda come concessione o accettazione di vantaggi. I quattro articoli adempiono pienamente le

²³ P. es. la Danimarca, la Finlandia, i Paesi Bassi e la Svezia. Anche la Germania non punisce il traffico d'influenza.

condizioni degli articoli 2 e 3 della Convenzione penale relative alla corruzione nazionale. Come osservato al capitolo 1.3.1, gli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} hanno una portata più ampia rispetto ai requisiti posti dalle convenzioni internazionali, poiché rinunciano alla condizione del legame tra l'indebito vantaggio e un atto determinato o determinabile del pubblico ufficiale.

La fattispecie dell'articolo 322^{septies}, applicabile ai pubblici ufficiali stranieri, contempla soltanto la corruzione attiva e passiva ai sensi degli articoli 322^{ter} e 322^{quater} CP (corruzione di pubblici ufficiali svizzeri) e ne costituisce l'equivalente sul piano internazionale. Più precisamente, si applica soltanto ai casi in cui un pubblico ufficiale è pagato per un atto «contrastante coi doveri d'ufficio o sottostante al suo potere d'apprezzamento». Il caso in cui il pubblico ufficiale straniero riceve denaro per compiere un atto conforme ai suoi doveri d'ufficio e che non dipende dal suo potere d'apprezzamento non è quindi contemplato dall'articolo 322^{septies} CP.

Come osservato sopra, la Convenzione penale (alla stregua della Convenzione dell'OCSE²⁴) ammette che nel diritto nazionale la punibilità della corruzione di un pubblico ufficiale straniero possa essere limitata ai casi in cui l'atto è contrario ai doveri d'ufficio o dipende dal suo potere d'apprezzamento²⁵. Essendo l'articolo 322^{septies} CP limitato per l'appunto a questi casi, in occasione della ratifica della Convenzione la Svizzera ha formulato una dichiarazione in tal senso²⁶. Il GRECO invita ora il nostro Paese a rinunciare a questa restrizione con l'intento di impedire soprattutto il pagamento di piccole somme, cosiddetti «petits paiements de facilitation», 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.

Queste situazioni, non contemplate dall'articolo 322^{septies} CP, riguardano comunque in genere somme molto esigue. Anche se non contempla la nozione di «petits paiements de facilitation», la legislazione svizzera reprime in larga misura la concessione di questo tipo di vantaggi. Se con la concessione del vantaggio il corruttore cerca di ottenere dal pubblico ufficiale un comportamento che costituisce una violazione dei compiti legati all'attività ufficiale o che dipende dal potere d'apprezzamento di quest'ultimo, tale atto è punito dall'articolo 322^{septies} CP, indipendentemente dall'ammontare dell'indebito vantaggio. Lo stesso vale per la concessione di un indebito vantaggio affinché un atto amministrativo sia eseguito più celermente, poiché anche tale comportamento costituisce una violazione dei doveri d'ufficio del pubblico ufficiale e del suo potere d'apprezzamento e, sebbene gli venga pagata soltanto una piccola somma, è sanzionato dall'articolo 322^{septies} CP.

D'altronde, in occasione dell'adozione dell'articolo 322^{septies} CP, il trattamento della corruzione di pubblici ufficiali stranieri, diverso rispetto a quanto previsto dagli articoli 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP, è stato giustificato dal fatto che le disposizioni sulla concessione e l'accettazione di un vantaggio (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP) vanno ben al di là di quanto richiesto dalla Convenzione penale (e della Convenzione dell'OCSE). Rinunciano infatti a stabilire un'equivalenza, ossia un legame tra l'indebito vantaggio concesso e un atto specifico del pubblico ufficiale, contemplando, di fatto, i vantaggi concessi semplicemente per curare un buon clima. Gli artico-

²⁴ Convenzione del 17 dic. 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (Convenzione dell'OCSE, RS **0.311.21**)

²⁵ Art. 36 della Convenzione penale e commento 9 ad art. 1 par. 1 della Convenzione OCSE

²⁶ Messaggio citato (nota 15), FF 2004 6189, pag. 6206 segg.

li 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP sono concepiti per standard svizzeri particolarmente elevati e non possono essere trasposti tali e quali in altri contesti. Infine, spetta anzitutto allo Stato straniero adottare misure repressive e preventive contro tali comportamenti.

Un caso recente di corruzione nazionale ha per altro dimostrato che è punibile anche la concessione di vantaggi di esiguo valore («von wenigen Franken», di pochi franchi). Una decisione del Tribunale di Zurigo del 16 novembre 2010²⁷ ha confermato che un vantaggio di poca importanza non è né ammesso né usuale nelle relazioni sociali (art. 322^{octies} CP) se induce il pubblico ufficiale a comportarsi in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio o se può influenzarne il potere d'apprezzamento. Anche se nel caso in questione si trattava di corruzione attiva nazionale (art. 322^{ter} CP), questa constatazione vale anche per l'articolo 322^{septies} CP poiché da questo punto di vista gli elementi costitutivi dei due reati summenzionati si equivalgono. Secondo il Tribunale di Zurigo la concessione del vantaggio aveva lo scopo di indurre il pubblico ufficiale a omettere un atto legato alla sua funzione e nel contempo contrario ai suoi doveri d'ufficio. L'applicazione dell'articolo 322^{octies} CP è stata negata, poiché nessun pagamento, anche se di poca importanza, può essere considerato d'uso nelle relazioni sociali se induce il pubblico ufficiale a violare i suoi doveri o se ne influenza il potere d'apprezzamento.

Non vi sono d'altronde elementi nuovi contrari alle considerazioni di cui sopra. È quindi opportuno rinunciare a estendere l'articolo 322^{septies} agli atti legati ai doveri d'ufficio e mantenere la dichiarazione formulata dalla Svizzera in merito agli articoli 5, 9 e 11 della Convenzione penale.

1.3.3 Soppressione del requisito della doppia punibilità

La Convenzione penale (art. 17 par. 1 lett. b e c) non consente *a priori* che il principio della doppia punibilità sia una condizione al perseguimento degli atti di corruzione commessi all'estero. Permette tuttavia di formulare una riserva al riguardo; cosa che la Svizzera ha fatto²⁸.

La condizione della doppia punibilità rappresenta infatti 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 una conseguenza 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 eccezionali. Di conseguenza il diritto svizzero prevede soltanto poche deroghe, ad esempio 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). Eccezioni sussistono anche per determinati reati molto gravi, come ad esempio la presa d'ostaggio (art. 185 cpv. 5 CP), il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra (art. 264^m CP).

La condizione della doppia punibilità è tuttavia interpretata in modo tale che è sufficiente che l'atto in questione sia punibile nel luogo in cui è stato commesso,

²⁷ Obergericht Zürich, II. Strafkammer, Urteil vom 16. November 2010 i. S.A. gegen Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat - SB 100547

²⁸ Messaggio citato (nota 15), FF **2004** 6189, p. 6225 segg.

senza che sia necessario che la figura di reato o la sanzione prevista siano identiche (doppia punibilità astratta). Occorre inoltre rammentare che la corruzione di pubblici ufficiali è un reato punito probabilmente da quasi 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 dell'ONU, ratificata da 164 Stati. L'ostacolo della doppia punibilità appare pertanto irrilevante anche a livello teorico. Nella prassi non è d'altronde noto alcun caso in cui la condizione della doppia punibilità abbia posto dei problemi.

Anche altri Paesi europei, come la Francia, la Danimarca, la Svezia, i Paesi Bassi e il Portogallo, applicano il principio della doppia punibilità e hanno formulato una riserva simile a quella della Svizzera.

Alla luce di quanto precede, né la gravità né le caratteristiche dei reati di corruzione giustificano la rinuncia da parte della Svizzera al principio della doppia punibilità e la riserva formulata dalla Svizzera va quindi mantenuta.

1.3.4 Responsabilità delle imprese in caso di corruzione passiva

Nel rapporto «Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport» è stato proposto di valutare un'eventuale estensione della responsabilità penale cumulativa delle imprese (termine che comprende le persone giuridiche di diritto privato, in particolare anche le associazioni) alla corruzione passiva; attualmente tale responsabilità è limitata alla corruzione attiva (cfr. art. 102 cpv. 2 CP).

Questa differenza è dovuta a ragioni concettuali di fondo. La responsabilità penale cumulativa delle imprese è volta a sanzionare un loro comportamento punibile. Nel caso della corruzione attiva si parte dal presupposto che l'impresa approfitterà del reato di corruzione attiva commesso al suo interno. La corruzione passiva, invece, nuoce in genere all'impresa in cui è stata commessa. Il comportamento della persona corrotta è infatti contrario al suo obbligo giuridico di lealtà nei confronti dell'impresa. Se ad esempio in occasione della negoziazione di un contratto tra due imprese, la persona che conduce le trattative per la prima impresa corrompe il suo partner dell'altra impresa per ottenere un contratto più favorevole, la prima impresa beneficerà di un contratto molto favorevole, mentre il comportamento del collaboratore della seconda impresa nuoce chiaramente agli interessi commerciali di quest'ultima.

Sebbene la responsabilità penale cumulativa delle imprese potrebbe avere sulla corruzione passiva un effetto preventivo supplementare obbligando le imprese stesse a prendere le misure necessarie per impedire tali reati al loro interno, la sua introduzione è contraria al sistema e ai principi su cui si fonda la responsabilità penale delle imprese. Inoltre, la responsabilità penale cumulativa in caso di corruzione passiva non è richiesta dagli standard internazionali²⁹.

L'introduzione della responsabilità penale cumulativa delle imprese in caso di corruzione passiva, che riguarderebbe tutte le imprese, va pertanto respinta. In questa sede non occorre d'altronde esaminare la questione specifica di una respon-

²⁹ Art. 18 della Convenzione penale e art. 2 in combinazione con l'art. 1 della Convenzione OCSE.

sabilità penale cumulativa limitata alle organizzazioni sportive (che potrebbe contemplare anche altri comportamenti punibili, come ad esempio i risultati truccati). Tale questione dovrà essere approfondita nell'ambito dei lavori di attuazione del rapporto «Lotta contro la corruzione e manipolazione delle competizioni nello sport» sotto la direzione dell'Ufficio federale dello sport.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Corruzione di privati

2.1.1 Le nuove disposizioni del Codice penale (art. 322^{octies} e 322^{novies} AP-CP)

In futuro, analogamente a quanto previsto per la corruzione di pubblici ufficiali, la corruzione nel settore privato sarà perseguita d'ufficio.

Il tenore della nuova disposizione penale è quasi identico a quello dell'articolo 4a capoverso 1 LCSl. Gli elementi costitutivi del reato e la pena inflitta (pena massima di 3 anni di detenzione)³⁰ restano invariati. L'inserimento della fattispecie della corruzione di privati nel CP si ripercuote sul campo d'applicazione della disposizione, poiché sopprime il legame con la concorrenza sleale. Ciò permette di chiarire il suo campo d'applicazione.

Affinché sia punibile, non sarà più necessario che la corruzione di privati falsifichi il mercato o influisca in modo inammissibile sulla concorrenza³¹.

La corruzione nel settore privato sarà punibile anche se non influisce sulla concorrenza, ad esempio perché è praticata in un contesto monopolistico o perché non mira all'acquisizione di quote di mercato in quanto avviene dopo la conclusione del contratto. A titolo d'esempio si può menzionare, come già fatto, il fornitore di freni che corrompe il responsabile del controllo della qualità di un fabbricante di automobili affinché ignori la qualità scadente del suo prodotto al momento della consegna. Tale comportamento non è attualmente punibile perché, essendo il contratto già concluso, non influisce sulla concorrenza. Secondo il presente avamprogetto sarà invece punibile. Ne risulta pertanto una lieve estensione del campo d'applicazione, che tuttavia resta limitato alle attività di servizio e d'affari.

La modifica permette d'altronde di eliminare i dubbi sulla nozione di concorrenza sleale in occasione dell'assegnazione di grandi manifestazioni sportive quali Giochi olimpici o i Campionati del mondo di calcio. È pertinente unicamente il criterio dell'attività di servizio o d'affari. Abbiamo illustrato sopra (n. 1.2.1.2) in che misura questo elemento costitutivo contempli l'attività delle grandi organizzazioni sportive.

Oltre al criterio dell'attività di servizio o d'affari, per definire la corruzione nel settore privato è importante anche un altro elemento: deve sussistere una relazione a

³⁰ La pena tiene conto della minore gravità del reato rispetto alla corruzione di pubblici ufficiali (per cui è prevista una pena detentiva sino a cinque anni). Sarebbe contrario a questa considerazione trasformare il reato di corruzione nel settore privato in un crimine passibile di una pena detentiva sino a cinque anni, erigendolo a reato preliminare del riciclaggio di denaro.

³¹ Secondo la giurisprudenza recente, l'atto deve essere oggettivamente appropriato ad avvantaggiare o penalizzare un'impresa nella lotta per acquisire clientela oppure ad accrescere o diminuire la sua quota di mercato, DTF 126 III 198, consid. 2c, pag. 202.

tre. La corruzione di privati deve compromettere gli interessi giuridici di un terzo che avrebbe il diritto di attendersi dal suo collaboratore o dal suo mandatario il rispetto degli obblighi di lealtà prescritti dalla legge o da un contratto. La disposizione penale sulla corruzione di privati non punisce quindi il comportamento «venale» di un privato che non violi il suo obbligo giuridico verso un terzo. La fattispecie della corruzione non contempla ad esempio il caso del capo e unico proprietario di un'impresa che riceve un indebito vantaggio per concludere un contratto con un fornitore poiché dal punto di vista economico non è razionale.

2.1.2 Nessuna modifica del diritto sulla concorrenza sleale

Anche se l'avamprogetto prevede di trasferire la corruzione di privati nel Codice penale, non occorre modificare la definizione di concorrenza sleale nella LCSL. Una disposizione specifica, ossia il vigente articolo 4a LCSL, deve continuare a precisare che la corruzione nel settore privato può costituire un comportamento sleale. Tale articolo deve quindi essere mantenuto nella LCSL, ma va soppressa la sua menzione nell'articolo 23 LCSL, che definisce gli atti sleali con conseguenze penali. Infatti, le conseguenze penali della corruzione privata saranno in futuro disciplinate dal Codice penale (art. 322^{octies} e 322^{novies} AP-CP).

Mantenendo l'articolo 4a LCSL come disposizione specifica nella LCSL, si permette alle persone, i cui interessi economici risultano lesi da un atto sleale, di far valere i diritti risultanti dall'articolo 9 LCSL e in particolare di provare che è stato causato un danno in maniera illecita. A tale scopo sarà sufficiente dimostrare che le condizioni di cui all'articolo 4a LCSL sono soddisfatte³². Ciò consente in particolare a chiunque è lesa nei suoi interessi economici da un atto di corruzione di proporre un'azione di cessazione e di risarcimento del danno (art. 9 cpv. 1 e cpv. 3 LCSL).

Se nella LCSL mancasse una disposizione specifica sulla corruzione nel settore privato, i diritti di cui all'articolo 9 LCSL potrebbero essere fatti valere soltanto in base alla clausola generale dell'articolo 2 LCSL, il che costituirebbe uno svantaggio notevole.

2.2 Corruzione di pubblici ufficiali (art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} AP-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 quando quest'ultimo è un partito o una società sportiva. Non è quindi più necessario che il pubblico ufficiale tragga beneficio, anche indirettamente, dall'indebito vantaggio.

La condizione dell'intenzionalità è presupposta anche in questa nuova fattispecie. Ciò implica che, affinché vi sia una relazione 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.

³² Philippe Spitz in P. Jung/P. Spitz, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Stämpfli Handkommentar, Berna 2010, n. 156, art. 9.

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 adattato in modo da usare la formulazione neutrale dal punto di vista del genere.

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

Il capoverso 1 dell'avamprogetto combina due disposizioni. Da una parte riprende il contenuto dell'articolo 322^{octies} numero 2, che definisce gli atti che non vanno considerati indebiti vantaggi nell'ambito della corruzione di pubblici ufficiali, e, dall'altra, si rifà all'articolo 4a capoverso 2 LCSL, che definisce gli atti che non vanno considerati indebiti vantaggi nell'ambito della corruzione di privati. La portata materiale delle due disposizioni non è modificata.

Il capoverso 2 riprende senza modifiche il tenore dell'articolo 322^{octies} numero 3 relativo ai privati che espletano attività ufficiali.

2.4 Adeguamento dell'art. 102 cpv. 2 AP-CP

Dato che la corruzione di privati sarà in futuro punita dal Codice penale e non più dalla LCSL, il tenore dell'articolo 102 capoverso 2 CP va adeguato sostituendo il riferimento all'articolo 4a capoverso 1 lettera a LCSL con la menzione dell'articolo 322^{octies} AP-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 (rispettivamente concessione e accettazione di un vantaggio) devono essere adeguati alla modifica delle corrispondenti disposizioni del CP (cfr. sopra il commento agli art. 322^{quinquies} e 322^{sexies} CP, n. 2.2).

Inoltre il testo francese degli articoli 141a capoverso 1 e 143 capoverso 1 CPM è anch'esso adattato in modo da usare la formulazione neutrale dal punto di vista del genere.

Non è invece necessario introdurre nel CPM i reati di corruzione attiva e passiva di privati, poiché i militari sono considerati pubblici ufficiali. Inoltre, le persone soggette al diritto penale militare sottostanno sussidiariamente al diritto penale ordinario (art. 8 CPM).

3 Ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni

La soppressione della condizione della querela di parte nell'ambito della corruzione di privati potrebbe portare a un incremento del numero dei procedimenti penali per tale reato, attualmente quasi inesistente. Ne potrebbe pertanto risultare un lieve aumento di lavoro 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 l'avamprogetto non ha invece ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo del personale.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011-2015³³, né nel decreto federale del 15 giugno 2012 sul programma di legislatura 2011-2015³⁴. 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 Consiglio federale 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.).

5.2 Rapporto con il diritto internazionale

L'avamprogetto è conforme agli standard internazionali della lotta contro la corruzione. Garantisce la piena conformità del diritto svizzero con la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione e con il pertinente Protocollo aggiuntivo (RS 0.311.55 e 0.311.551), anche alla luce della loro interpretazione da parte del GRECO.

³³ FF 2012 305

³⁴ FF 2012 6413

