

Sintesi
dei risultati della procedura di consultazione
relativa al rapporto e all'avamprogetto

Adesione
alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla
corruzione e al relativo protocollo aggiuntivo
e modifica
del Codice penale e della legge federale contro la
concorrenza sleale

Indice

Elenco dei partecipanti alla procedura di consultazione, comprese le abbreviazioni	3
Introduzione	6
I. Pareri generali in merito all'avamprogetto	6
II. Corruzione passiva di pubblici ufficiali stranieri (art. 322 ^{septies} cpv. 2 AP-CP)	7
III. Responsabilità dell'impresa (art. 100 ^{quater} cpv. 2 CP)	7
IV. Corruzione nel settore privato (art. 4a AP-LCSI)	8
A) Osservazioni generali	8
B) Perseguimento su querela di parte o d'ufficio?	8
C) Regolamentazione a livello di LCSI o di CP?	8
D) Rinuncia alla punibilità della mera concessione di vantaggi	9
E) Altre richieste	9
V. Rinuncia alla punizione del traffico d'influenza	9
VI. Competenza giurisdizionale	9
VII. Proposte e osservazioni	10

Elenco dei partecipanti alla procedura di consultazione, comprese le abbreviazioni

1. Cantoni

Consiglio di Stato del Cantone di Zurigo	ZH
Consiglio di Stato del Cantone di Berna	BE
Consiglio di Stato del Cantone di Svitto	SZ
Dipartimento di giustizia del Cantone di Obvaldo	OW
Landamano e Consiglio di Stato del Cantone di Nidvaldo	NW
Consiglio di Stato del Cantone di Glarona	GL
Consiglio di Stato del Cantone di Zugo	ZG
Consiglio di Stato del Cantone di Friburgo	FR
Consiglio di Stato del Cantone di Soletta	SO
Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città	BS
Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Campagna	BL
Consiglio di Stato del Cantone di Sciaffusa	SH
Consiglio di Stato del Cantone di Appenzello Esterno	AR
Commissione del Gran Consiglio del Cantone di Appenzello Interno	AI
Governo del Cantone di San Gallo	SG
Governo del Cantone dei Grigioni	GR
Consiglio di Stato del Cantone di Argovia	AG
Consiglio di Stato del Cantone di Turgovia	TG

Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino	TI
Consiglio di Stato del Cantone di Vaud	VD
Consiglio di Stato del Cantone di Vallese	VS
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone di Neuchâtel	NE
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone di Ginevra	GE
Governo della Repubblica e Cantone del Giura	JU

2. Partiti

Partito liberale radicale svizzero	PLR
Partito socialista svizzero	PSS
Partito popolare democratico	PPD
Unione democratica di centro	UDC

3. Organizzazioni economiche

Centro padronale	CePa
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Unione svizzera degli installatori elettricisti	USIE
Unione svizzera delle arti e mestieri	USAM
Chambre Vaudoise des Arts et Métiers	CVAM
Società svizzera degli impresari costruttori	SSIC
Associazione svizzera dei banchieri	ASB
Associazione delle imprese svizzere	ecosu

4. Altre organizzazioni e istituzioni

Federazione svizzera dei funzionari di polizia	FSFP
Società svizzera di diritto penale	SSDP
Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera	CCPCS
Federazione svizzera dei medici	FMH
Transparency International	TInt
Federazione delle chiese protestanti della Svizzera	FEPS
Conferenza delle autorità inquirenti svizzere	CAIS
Dipartimento di diritto penale Prof. N. Queloz Università di Friburgo	Queloz
Università di Ginevra Facoltà di diritto penale	UniG

Introduzione

Con decisione del 20 agosto 2003, il Consiglio federale ha autorizzato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ad avviare la procedura di consultazione concernente il rapporto e l'avamprogetto per l'adesione alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione e al relativo protocollo aggiuntivo e la modifica del Codice penale e della legge federale contro la concorrenza sleale.

Il DFGP ha in seguito invitato i Cantoni, i partiti rappresentati in Parlamento, le organizzazioni e le istituzioni interessate come pure i Tribunali federali a pronunciarsi in merito entro la fine di novembre 2003.

Sono pervenute 45 risposte inoltrate da:

- 24 Cantoni,
- i quattro partiti rappresentati in Consiglio federale (PRD, PDC, UDC, PSS),
- 8 organizzazioni economiche,
- 9 organizzazioni e istituzioni interessate.

I. Pareri generali in merito all'avamprogetto

La **grande maggioranza** degli interpellati **accoglie favorevolmente l'adesione della Svizzera** alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione e al relativo protocollo aggiuntivo. La **maggior parte** dei fautori dell'adesione **appoggia anche la legislazione d'applicazione** proposta.

Ecco i pareri espressi nel dettaglio: si sono detti esplicitamente o implicitamente favorevoli all'adesione tutti i Cantoni, il PLR e il PSS, l'ASB e l'ecosu, come pure la maggior parte delle altre organizzazioni e istituzioni interessate. Contrari invece l'UDC e il PPD come pure varie associazioni settoriali¹. Il PPD giudica irrisolte troppe questioni, in particolare relative all'attuazione, e si interroga sull'utilità delle nuove disposizioni penali. L'UDC reputa inutile l'adesione in quanto la corruzione non è un problema che riguarda in primo luogo la Svizzera, ma piuttosto gli Stati burocratici e troppo regolamentati. Entrambi i partiti, inoltre, mettono in discussione il meccanismo di sorveglianza da parte del *Groupe d'Etats contre la corruption* (GRECO) e i costi che ne derivano².

¹ Contrari all'adesione sono il CePa, la FER e la CVAM, critiche invece l'USAM e la FMH.

² Disapprovano il meccanismo di sorveglianza anche la FER, la CVAM e il CePa.

La portata delle revisioni di legge proposte è ritenuta appropriata dalla maggior parte dei fautori dell'adesione³. Una minoranza⁴ giudica l'avamprogetto troppo moderato: da un lato, si auspica che la corruzione nel settore privato venga disciplinata nel CP (e non nella LCSI) e sia considerata un crimine e/o un reato perseguito d'ufficio, dall'altro, si chiede di punire il traffico d'influenza. Alcuni fautori dell'adesione preferiscono un'attuazione più restrittiva della Convenzione e, in particolare, la rinuncia alla responsabilità primaria dell'impresa per la corruzione attiva nel settore privato⁵.

II. Corruzione passiva di pubblici ufficiali stranieri (art. 322^{septies} cpv. 2 AP-CP)

La maggioranza degli interpellati approva esplicitamente o tacitamente la nuova disposizione penale sulla corruzione passiva di pubblici ufficiali stranieri. La punibilità di tale reato incontra l'opposizione di tre partecipanti soltanto⁶. Il Cantone di Basilea-Città propone l'introduzione di due articoli in materia di corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali stranieri, analogamente alla corruzione di pubblici ufficiali svizzeri (art. 322^{ter} e 322^{quater} CP). Alcuni deplorano l'immunità delle organizzazioni sopranazionali che renderà spesso impossibile il perseguimento penale⁷.

III. Responsabilità dell'impresa (art. 100^{quater} cpv. 2 CP)

La maggior parte dei partecipanti⁸ approva tacitamente la proposta di inserire nel catalogo dei reati elencati all'articolo 100^{quater} capoverso 2 del CP anche la fattispecie della corruzione attiva nel settore privato ai sensi dell'articolo 4a capoverso 1 lettera a AP-LCSI.

Due interpellati⁹ ritengono un problema inserire l'articolo 4a LCSI nell'articolo 100^{quater} del CP, visto che l'articolo 26 LCSI rimanda agli articoli 6 e 7 DPA. Il Cantone di Argovia propone quindi di verificare se è necessario completare l'articolo 100^{quater} capoverso 2 del CP con l'articolo 4a capoverso 1 lettera a LCSI; la SSDP

³ Le osservazioni, proposte e riserve apportate ai singoli punti sono esposte al n. Il segg.

⁴ Giudicano troppo blando l'avamprogetto BE, SZ, SO, VD, GE, il PSS e altri.

⁵ Chiedono un'applicazione più restrittiva in particolare la SSIC e l'ASB.

⁶ Sono contrari alla punibilità della corruzione passiva di pubblici ufficiali stranieri la FER, la CVAM e il CePa.

⁷ Disapprovano l'immunità delle organizzazioni sopranazionali AG e VS.

⁸ L'UDC e l'ASB sono contrarie alla proposta di inserire la corruzione attiva nel catalogo dei reati gravi perché non lo ritengono adatto ad accogliere la disposizione LCSI. La SSIC e l'USAM non ritengono necessario tale adeguamento e la FER chiede esplicitamente che la Svizzera formuli una riserva in merito.

propone un nuovo articolo 26 capoverso 2 LCSI, che prevede la priorità delle disposizioni del CP in materia di punibilità dell'impresa per i casi contemplati all'articolo 4a LCSI.

IV. Corruzione nel settore privato (art. 4a AP-LCSI)

A) Osservazioni generali

Soltanto due interpellati¹⁰ contestano la punibilità della corruzione nel settore privato in quanto tale. Sono tuttavia state proposte varie modifiche; inoltre, i pareri riguardanti la definizione della fattispecie divergono fortemente.

B) Perseguimento su querela di parte o d'ufficio?

Gli interpellati sono in prevalenza favorevoli al perseguimento su querela di parte¹¹. Soltanto quattro Cantoni e altri tre partecipanti¹² vorrebbero che la corruzione nel settore privato sia perseguita d'ufficio. Questi ultimi sono del parere che, in sostanza, esista un interesse pubblico a perseguire la corruzione nel settore privato e che le autorità di perseguimento penale possano venire a conoscenza dei fatti anche senza la collaborazione di privati.

Alcuni partecipanti auspicherebbero una legittimazione all'azione per le ONG¹³.

C) Regolamentazione a livello di LCSI o di CP?

La proposta di introdurre la disposizione nella LCSI raccoglie ampi consensi¹⁴. Sono pochi i Cantoni e le organizzazioni favorevoli a un inserimento nel CP¹⁵. Vari interpellati¹⁶ deplorano la decisione di non applicare la fattispecie di corruzione nel settore privato ad associazioni quali la FIFA e il CIO. Ritengono infatti che, tenuto

⁹ Il problema è stato sollevato dal Cantone AG e dalla SSDP.

¹⁰PPD: occorre appurare se, considerati gli elevati costi nel settore della giustizia, conviene introdurre nuove fattispecie; sono inoltre dubbi gli effetti che produrrà l'introduzione, nel diritto svizzero, della corruzione passiva nel settore privato; FMH: l'ampliamento proposto porterebbe a un aumento della burocrazia rendendo più difficile l'interpretazione nella prassi penale.

¹¹ Esplicitamente favorevoli al perseguimento su querela di parte: ZH, ZG, BS, VD, AG, il PLR, la FER, la CVAM, il CePa, la CCPCS, la SSDP, l'ecosu, la SSIC e l'USAM. Per la SSIC e l'USAM, il perseguimento su querela di parte è la condizione *sine qua non* per l'adesione della Svizzera. L'ecosu propone di rinunciare all'introduzione della nozione di "esercizio del potere d'apprezzamento" o almeno di escludere i programmi di sconto o di fedeltà più conosciuti, ad esempio introducendo un'adeguata clausola d'opportunità; raccomanda inoltre di non legittimare le associazioni all'azione per quanto riguarda la corruzione nel settore privato.

¹² Si sono espressi a favore del perseguimento d'ufficio BE, SZ, OW, SO, la TInt, Queloz e l'UniG.

¹³ Vorrebbe legittimare all'azione le ONG ad es. la SSDP.

¹⁴ Esplicitamente favorevoli all'inserimento nella LCSI sono AG, BS, VD, la SSIC, l'USAM e l'ecosu.

¹⁵ Favorevoli all'inserimento nel CP sono ZH, BE, SZ, la CCPCS e l'UniG.

¹⁶ Criticano tale immunità BE, VD, la CCPCS, la Tint e la CAIS.

conto della corruttibilità e delle somme corruttive, il campo d'applicazione vada esteso anche a tali associazioni.

D) Rinuncia alla punibilità della mera concessione di vantaggi

La proposta di rinunciare alla punibilità della mera concessione di vantaggi raccoglie il consenso quasi unanime degli interpellati¹⁷.

E) Altre richieste

Quattro partecipanti propongono di qualificare come crimine la corruzione nel settore privato¹⁸. Ritengono infatti ingiustificato il trattamento impari rispetto alla corruzione di pubblici ufficiali e chiedono di considerare la fattispecie ai sensi dell'articolo 4a LCSI come un reato presupposto del riciclaggio di denaro, soggetto alla giurisdizione federale di cui all'articolo 340^{bis} CP¹⁹.

V. Rinuncia alla punizione del traffico d'influenza

La proposta di rinunciare all'introduzione di nuove disposizioni penali volte a reprimere il traffico d'influenza, oppure di formulare una riserva in merito, incontra il favore della maggioranza²⁰. Alcuni interpellati disapprovano la rinuncia, osservando che anche in Svizzera esistono contesti che favoriscono il traffico d'influenza²¹. Nessuno ha tuttavia qualificato come inaccettabile la riserva proposta.

VI. Competenza giurisdizionale

Poiché gli atti di corruzione commessi all'estero non giustificano, né in ragione della loro gravità né in ragione delle loro caratteristiche, una rinuncia al principio della doppia punibilità, l'avamprogetto propone di conservare tale principio e di formulare una riserva in merito. Tale proposta non è contestata²².

¹⁷Disapprovano unicamente BE, la CCPCS e l'UniG perché ritengono che rinunciare a punire la concessione di vantaggi renda impossibile impedire la cosiddetta "alimentazione progressiva".

¹⁸La qualifica della corruzione nel settore privato come crimine è chiesta da GE, la TInt, l'UniG e Queloz.

¹⁹Propongono di adottare la giurisdizione federale anche SZ e la SSDP; SZ pone l'accento sullo sgravio che ne risulterebbe per i Cantoni.

²⁰Esplicitamente favorevoli a non punire il traffico d'influenza sono ZH, ZG, BS, AG, TI, VS, il PLR, la FER, la CVAM, il CePa, la SSDP, la SSIC, l'USAM e l'ecosu; per le ultime due, tale rinuncia è una condizione *sine qua non* per l'approvazione dell'avamprogetto.

²¹Contrari a tale rinuncia BE, VD, il PSS, la CCPCS, la TInt, la CAIS e Queloz.

²²Esplicitamente a favore della riserva riguardo alla doppia punibilità sono AG, BS, BE, la SSIC, l'USAM, la CCPCS, la CAIS, la SSDP, la FER, la CVAM e il CePa.

VII. Proposte e osservazioni

Singoli interpellati confermano l'inutilità di misure speciali per proteggere chi sporge denuncia²³. Un partecipante chiede una protezione speciale per i cosiddetti *whistleblowers*²⁴.

La necessità di istituire un'autorità preposta alla lotta contro la corruzione non è messa in discussione²⁵.

Un Cantone fa notare l'importanza di organizzare al meglio la procedura per l'assistenza giudiziaria da parte dell'autorità centrale, dato che le operazioni svolte per il tramite di un'autorità centrale sono generalmente più ardue di quelle trattate a diretto contatto con le autorità estere²⁶.

Un Cantone segnala la scarsità di personale di polizia e, di conseguenza, teme che possano sorgere difficoltà nell'attuazione della Convenzione²⁷.

Un Cantone teme che informazioni non richieste possano essere trasmesse anche a uno Stato contraente privo di una legislazione in materia di protezione dei dati equivalente a quella svizzera²⁸. Chiede pertanto che la Svizzera formuli una riserva all'articolo 26 capoverso 3 o all'articolo 28 della Convenzione in favore del diritto nazionale o almeno delle disposizioni in materia di protezione dei dati.

²³Per AG e la SSDP, non è necessaria una protezione speciale dei testimoni.

²⁴La protezione dei *whistleblowers* è chiesta da Queloz.

²⁵AG sostiene esplicitamente la proposta e la Tint chiede interventi di formazione e perfezionamento a intervalli regolari per l'autorità cantonale competente.

²⁶SZ

²⁷GL

²⁸SO