



CONFINDUSTRIA

Legge *cd.*  
Spazzacorrotti  
(L. n. 3/2019)

Marzo 2019

## Sommario

PREMESSE .....	2
<b>1) MISURE DI CONTRASTO DELLA CORRUZIONE.....</b>	<b>2</b>
<b>A) Prescrizione .....</b>	<b>2</b>
<b>B) Pene accessorie: l'incapacità di contrattare con la PA e l'interdizione dai pubblici uffici .</b>	<b>2</b>
<b>C) Modifiche in materia 231.....</b>	<b>4</b>
<b>D) Ulteriori misure .....</b>	<b>5</b>
1) Ampliamento dei reati commessi in danno o a vantaggio di un'attività imprenditoriale ...	5
2) Millantato credito e traffico di influenze illecite .....	5
3) Nuova causa di non punibilità e agente sotto copertura .....	5
4) Corruzione tra privati.....	6
5) Modifiche alla disciplina della riparazione pecuniaria .....	6
<b>2) TRASPARENZA E CONTROLLO DEI PARTITI POLITICI E DELLE FONDAZIONI .....</b>	<b>7</b>
<b>A) Quadro normativo.....</b>	<b>7</b>
I soggetti obbligati .....	7
Gli obblighi di trasparenza .....	7
Le sanzioni.....	8
<b>B) Considerazioni interpretative .....</b>	<b>8</b>

## PREMESSE

Il 16 gennaio 2019 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la Legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici" (cd. legge Spazzacorrotti), che affronta anzitutto il fenomeno corruttivo e, più in generale, l'azione di contrasto ai reati contro la PA, con interventi che si muovono sul profilo del diritto sostanziale e su quello investigativo-processuale. La seconda parte del provvedimento reca poi disposizioni volte a rafforzare la trasparenza dei partiti e dei movimenti politici, con particolare riguardo alle erogazioni effettuate in loro favore e alle candidature presentate alle consultazioni elettorali.

Confindustria, audita dinanzi le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei Deputati, in prima lettura, ha espresso una valutazione nel complesso favorevole verso quelle misure orientate al rafforzamento degli strumenti di prevenzione e di indagine; critica, invece, verso quegli interventi la cui portata è marcatamente repressiva, rispetto ai quali sono state predisposte delle proposte di correttivo.

Nel corso dell'esame alla Camera in prima lettura, sono stati presentati tutti gli emendamenti elaborati da Confindustria ma sono state approvate poche modifiche, che hanno confermato, inasprendolo, l'approccio repressivo del DDL. Si registrano solo alcuni parziali elementi di temperamento di alcuni profili (vd. *infra*). Al Senato, in seconda lettura, è stata approvata una singola modifica al testo, che ha soppresso la disposizione sulla fattispecie aggravata di abuso d'ufficio. Il Governo ha successivamente posto la questione di fiducia sul maxiemendamento interamente sostitutivo del DDL.

Il provvedimento è stato, quindi, approvato in via definitiva dalla Camera il 18 dicembre 2018.

Di seguito una sintesi delle misure di principale interesse e alcune valutazioni sui principali profili applicativi delle stesse.

## 1) MISURE DI CONTRASTO DELLA CORRUZIONE

### A) Prescrizione

In primo luogo, si segnala che, nel corso della prima lettura e in seguito a un lungo dibattito, è stato ampliato il perimetro dell'intervento normativo rispetto a quello del DDL originario, al fine di includervi il tema della **prescrizione** (art. 1, co. 1, lett. d), e) ed f). Al riguardo, con una parziale riforma dell'istituto, sono stati previsti: *i*) la sospensione del decorso della prescrizione a decorrere dalla pronuncia della sentenza di primo grado (sia di condanna che di assoluzione) o del decreto di condanna e fino alla data di esecutività della sentenza definitiva o dall'irrevocabilità del decreto di condanna; *ii*) il termine di decorrenza per il reato continuato, fissato al giorno in cui è cessata la permanenza o la continuazione. Le due novelle entreranno in vigore il 1° gennaio 2020.

In proposito, si osserva che, oltre alle criticità in termini di garanzia del diritto di difesa e ragionevole durata del processo, la norma non opera differenze rispetto alla tipologia di sentenza emessa quando sarebbe stato necessario quantomeno distinguere tra i casi di condanna e di assoluzione, per non porre sullo stesso piano due situazioni diametralmente opposte.

### B) Pene accessorie: l'incapacità di contrattare con la PA e l'interdizione dai pubblici uffici

Il secondo intervento maggiormente rilevante operato dalla nuova legge è in tema di **pene accessorie**, con particolare riferimento all'**incapacità di contrattare con la PA** e all'**interdizione dai pubblici uffici**.

Al riguardo, sono state introdotte diverse misure restrittive (art. 1, co. 1, lett. c) e m), rispetto alle quali Confindustria ha evidenziato la necessità di un'attenta ponderazione, in particolare dal punto di vista della proporzionalità complessiva del sistema sanzionatorio.

Infatti, alcune misure mirano a ripristinare la legalità nello svolgimento delle attività economiche senza considerare in modo adeguato le esigenze delle imprese e muovendo dal presupposto, che la stessa Relazione illustrativa al DDL giudica "non strategicamente vincente", della necessità di punizioni esemplari. In particolare, con il provvedimento in esame il legislatore, come espressamente chiarito nella relazione illustrativa del disegno di legge, intendeva abbandonare l'approccio repressivo che ha caratterizzato fino a tempi recentissimi gli interventi normativi nazionali contro la corruzione e che non ha garantito maggiore incisività dell'azione di contrasto del fenomeno.

Tuttavia, nonostante alcuni temperamenti introdotti durante l'iter parlamentare, la legge interviene con un ulteriore, nonché sproporzionato inasprimento delle pene accessorie che solleva dubbi in ordine alla: *i)* proporzionalità della sanzione rispetto al disvalore penale della condotta incriminata; *ii)* funzione rieducativa della pena, co-essenziale alla stessa e, quindi, anche alle pene accessorie, che presuppone necessariamente un processo di "individualizzazione" della sanzione in rapporto anche alle caratteristiche del reo.

Nel dettaglio, per numerose fattispecie di delitti contro la PA, tra cui, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione propria, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione attiva, istigazione alla corruzione, peculato, concussione, traffico di influenze illecite, si prevede che:

- nei casi di **reclusione inferiore a 2 anni** e per le ipotesi in cui ricorre la circostanza attenuante della **particolare tenuità**, la condanna comporta l'incapacità di contrattare con la PA e l'interdizione dai pubblici uffici per una durata **non inferiore a 5 anni e non superiore a 7 anni**;
- nei casi di **reclusione superiore a 2 anni**, la condanna comporta l'**incapacità perpetua di concludere contratti con la PA e l'interdizione perpetua dai pubblici uffici**, salvo che per ottenere un pubblico servizio;
- qualora ricorra la **circostanza attenuante di cui all'art. 323-bis**, comma secondo del c.p.p. (relativa a forme di collaborazione del colpevole idonee a evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori), la condanna comporta l'applicazione delle due citate pene accessorie per una **durata compresa tra 1 e 5 anni**, a prescindere dalla durata della reclusione. Si tratta di una fattispecie introdotta durante l'esame in prima lettura che, seppur parzialmente, rappresenta un elemento di temperamento dell'originario quadro repressivo del DDL, in linea con le linee di intervento auspiccate da Confindustria;
- l'incapacità di contrattare con la PA può essere applicata anche in **sede cautelare** (art. 1, co. 4, lett. c). In particolare, viene introdotto un nuovo articolo 289-bis nel Libro quarto, Titolo I, Capo III del codice di procedura penale recante la disciplina delle Misure interdittive, a norma del quale il giudice, con il provvedimento che dispone il divieto di contrattare con la PA, dispone altresì l'interdizione temporanea dell'imputato dalla conclusione dei contratti con la stessa PA (salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio);
- la riabilitazione ottenuta dopo la sentenza di condanna per reati contro la PA non produce effetti sulle due pene accessorie in esame. L'estinzione di tali pene accessorie viene dichiarata solo a condizione che: *i)* siano decorsi **7 anni dalla riabilitazione** e *ii)* il condannato abbia dato prove effettive e costanti di **buona condotta**. Al riguardo, si evidenzia che, anche grazie all'intervento di Confindustria, la misura è stata parzialmente rivista durante l'esame parlamentare: il testo originario del DDL prevedeva, infatti, che l'estinzione delle due pene accessorie avvenisse decorsi 12 anni dalla

riabilitazione, un intervallo di tempo irragionevole e sproporzionato che la legge approvata ha parzialmente temperato;

- il giudice, abbandonando gli attuali automatismi, decida discrezionalmente in ordine all'estensione degli effetti della **sospensione condizionale** della pena principale anche alle due pene accessorie in esame, nonché in ordine all'applicazione di queste ultime nelle ipotesi di **patteggiamento**.

### C) Modifiche in materia 231

La legge interviene anche in tema di responsabilità amministrativa degli enti, di cui al D. lgs n. 231/2001, con misure volte all'inasprimento delle sanzioni previste per i reati di corruzione, concussione e induzione indebita a dare o promettere utilità, parzialmente temperate durante l'esame in prima lettura, anche grazie all'intervento di Confindustria. In particolare:

- sono state inasprite le sanzioni interdittive di cui all'art. 9, comma 2, del D.Lgs. 231 del 2001 per alcuni reati contro la PA (concussione; corruzione propria, semplice e aggravata dal rilevante profitto conseguito dall'ente; corruzione in atti giudiziari; induzione indebita a dare o promettere utilità; dazione o promessa al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio di denaro o altra utilità da parte del corruttore; istigazione alla corruzione), con l'applicazione di una differente forbice edittale a seconda della qualifica del soggetto colpevole. In particolare, è prevista l'applicazione di sanzioni interdittive da 4 a 7 anni se il reato è commesso da un soggetto apicale e da 2 a 4 anni se il colpevole è un soggetto subordinato. Al riguardo, segnaliamo che rispetto al testo originario del DDL e grazie anche all'intervento di Confindustria, la misura approvata risulta temperata. Infatti, nel testo approvato in Parlamento, era prevista una forbice edittale molto più severa e applicabile a prescindere dall'inquadramento del reo, ovvero si prevedeva l'applicazione di sanzioni interdittive da 5 a 10 anni;
- per mero coordinamento con la novella precedente e per evitare ripercussioni sulla durata delle sanzioni interdittive applicate in sede cautelare, è stato modificato l'art. 51 del Decreto 231 sostituendo il rinvio mobile all'art. 13, co. 2 con la diretta indicazione della durata delle misure cautelari, immutata rispetto alla disciplina previgente (in particolare, la durata delle misure cautelari non può essere superiore a 1 anno o, se comminata dopo la sentenza di condanna in primo grado, a 1 anno e 4 mesi);
- è stata disposta l'applicazione delle sanzioni interdittive, per la commissione dei reati presupposto di cui sopra, nella misura ordinaria di cui all'articolo 13, co. 2 del Decreto 231 (3 mesi-2 anni) all'ente che, prima della sentenza di primo grado, si sia adoperato per evitare ulteriori conseguenze del reato ed abbia collaborato con l'autorità giudiziaria per assicurare le prove dell'illecito, per individuarne i responsabili e abbia attuato modelli organizzativi idonei a prevenire nuovi illeciti e ad evitare le carenze organizzative che li hanno determinati;
- è stato introdotto nel catalogo dei reati presupposti del reato di traffico di influenze illecite di cui all'art. 346-bis del c.p., come modificato dalla legge anticorruzione medesima. In particolare, la nuova legge integra l'art. 25 del Decreto n. 231/2001 disponendo l'applicazione anche a tale delitto della sanzione pecuniaria fino a 200 quote. Quanto alle modifiche della fattispecie delittuosa in esame, la legge ha disposto l'abrogazione del reato di millantato credito (art. 346 c.p.) riassorbendo la relativa condotta all'interno del delitto di traffico di influenze, le cui pene sono state peraltro inasprite. In particolare, la nuova fattispecie di delitto:
  - i. rende punibile l'acquirente dell'influenza anche nel caso in cui la relazione tra il mediatore e il pubblico agente sia solo vantata (e non esistente);

- ii. elimina la condizione che la mediazione sia rivolta a far compiere al pubblico ufficiale un atto contrario ai doveri d'ufficio o a omettere o ritardare un atto dell'ufficio. In questo modo, diventa penalmente rilevante anche l'esercizio di un'influenza che ha lo scopo di asservire il pubblico agente o di fargli compiere un atto conforme ai doveri dell'ufficio. È comunque prevista una pena più grave nel caso in cui la mediazione sia indirizzata al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio;
- iii. prevede quale contropartita della mediazione illecita il «denaro o altra utilità», mentre nell'attuale formulazione l'art. 346 bis c.p. parla esclusivamente di «denaro o altro vantaggio patrimoniale»;
- iv. inasprisce la pena dalla reclusione da uno a tre anni a quella, sempre della reclusione, da uno a quattro anni e sei mesi.

## D) Ulteriori misure

### 1) Ampliamento dei reati commessi in danno o a vantaggio di un'attività imprenditoriale

Viene ampliato il catalogo dei **reati commessi in danno o a vantaggio di un'attività imprenditoriale** (o comunque in relazione ad essa), alla cui condanna consegue l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione. In particolare, ai reati già previsti dall'articolo 32-quater sono aggiunti il peculato; la corruzione in atti giudiziari; il traffico di influenze illecite, come pure il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

### 2) Millantato credito e traffico di influenze illecite

Viene abrogato il reato di **millantato credito** e la relativa fattispecie viene assorbita all'interno del delitto di **traffico di influenze illecite** il cui trattamento sanzionatorio è stato peraltro inasprito con l'innalzamento della pena massima da 3 anni a 4 anni e 6 mesi. In particolare, come affermato anche dalla Cassazione, il delitto di millantato credito si differenzia da quello di traffico di influenze illecite, in quanto presuppone che non esista il credito né la relazione con il pubblico ufficiale e tanto meno l'influenza; mentre il traffico di influenze postula una situazione fattuale nella quale la relazione sia esistente, al pari di una qualche capacità di condizionare o, comunque, di orientare la condotta del pubblico ufficiale. Le condotte punibili nel caso di millantato credito sono, quindi, quelle prodromiche rispetto a (successivi) accordi corruttivi che coinvolgeranno il titolare di pubbliche funzioni, sulle cui determinazioni si vorrebbe illecitamente influire. La riconduzione del millantato credito nell'ambito delle condotte rilevanti ai sensi dell'art. 346-bis, come chiarito nella relazione illustrativa del provvedimento, risponde, pertanto, all'esigenza di risolvere i problemi interpretativi e di coordinamento posti dalla coesistenza dei due delitti.

### 3) Nuova causa di non punibilità e agente sotto copertura

Si interviene anche con una misura premiale, prevedendo una **nuova causa di non punibilità** per agevolare l'emersione di una serie di delitti, tra cui corruzione impropria e propria, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione di persona incaricata di pubblico servizio; traffico di influenze illecite. In particolare, è esclusa la punibilità dell'autore di tali delitti qualora, prima di avere notizie di indagini a suo carico e comunque entro 4 mesi dalla commissione del fatto, lo denunci spontaneamente e fornisca indicazioni utili per individuare la prova del reato e gli eventuali altri responsabili. L'applicabilità di questa nuova scriminante è esclusa qualora la denuncia risulti preordinata

rispetto alla commissione del reato. Si tratta di una misura che dovrebbe contribuire a favorire la prevenzione, l'emersione e la perseguibilità delle pratiche che inquinano il buon andamento dell'amministrazione pubblica, colmando la sproporzione tra fatti denunciati e fatti realizzati, che solitamente contraddistingue il fenomeno.

Infine, sul versante investigativo-processuale si interviene sulla disciplina delle operazioni sotto copertura. La figura dell'**agente sotto copertura** è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla legge 16 marzo 2006, n. 146 – di ratifica della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale – che prevede la non punibilità degli ufficiali di Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza che, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine a determinati delitti, *“diano rifugio o comunque prestino assistenza agli associati, acquistino, ricevano, sostituiscano od occultino denaro, armi, documenti, sostanze stupefacenti o psicotrope, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato o altrimenti ostacolino l'individuazione della loro provenienza o ne consentano l'impiego o compiano attività prodromiche e strumentali”*.

In tema di operazioni sotto copertura, negli ultimi anni e da ultimo durante i lavori di predisposizione del provvedimento in questione, si è sviluppato il dibattito sulla possibilità di introdurre anche la diversa figura dell' **“agente provocatore”**, ovvero colui che, a scopo investigativo, inciti o induca al crimine un determinato soggetto. In altri termini, mentre l'agente sotto copertura si limita ad agire al fine di far emergere un'altrui intenzione criminosa già esistente, l'agente provocatore, per le stesse finalità investigative, agisce in modo da far insorgere tale intenzione e, quindi, far compiere un delitto.

Al riguardo, dottrina e giurisprudenza nazionale ed europea hanno messo in discussione la legittimità della figura dell'agente provocatore e la sua compatibilità coi principi generali dell'ordinamento penale (es. giusto processo; offensività del fatto; colpevolezza dell'agente). Nonostante alcune prime dichiarazioni del Governo, la legge approvata conferma questo orientamento, concentrando gli interventi sulla disciplina dell'agente sotto copertura.

Al riguardo, il provvedimento amplia le fattispecie delittuose per cui opera la causa di non punibilità, estendendone l'applicazione alle operazioni sotto copertura svolte nell'ambito di indagini per i **delitti contro la PA**. Di conseguenza, viene ampliato il novero delle condotte non punibili poste in essere dagli agenti sotto copertura, prevedendone la non punibilità anche qualora *“corrispondono denaro o altra utilità in esecuzione di un accordo illecito già concluso da altri, promettono o danno denaro o altra utilità richiesti da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio o sollecitati come prezzo della mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio o per remunerarlo ovvero compiano attività prodromiche e strumentali”*.

#### 4) Corruzione tra privati

Si interviene poi sul regime di procedibilità dei reati **corruttivi nel settore privato**: l'attuale disciplina codicistica prevede che per la corruzione tra privati si procede a querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza; la querela è necessaria anche nell'ipotesi di istigazione alla corruzione tra privati. Per effetto delle nuove norme, tali reati saranno sempre perseguibili d'ufficio.

#### 5) Modifiche alla disciplina della riparazione pecuniaria

Infine, la nuova legge (art. 1, co. 1, lett. q)) modifica la disciplina della **riparazione pecuniaria** (322-*quater* c.p.) disposta con la sentenza di condanna per alcuni reati contro la PA (es. peculato, concussione, corruzione per l'esercizio della funzione), estendendo l'obbligo di pagamento anche al privato corruttore, attraverso l'inserimento dell'art. 321 c.p. nel novero dei reati la cui condanna comporta la riparazione

pecuniaria. Pertanto, rispetto alla disciplina previgente che individuava la riparazione pecuniaria nel versamento, in favore dell'amministrazione di appartenenza, della somma indebitamente percepita dal pubblico ufficiale (o dall'incaricato di un pubblico servizio), viene ora specificato che la riparazione consiste nella corresponsione, in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale, di una somma equivalente al prezzo o al profitto del reato.

## 2) TRASPARENZA E CONTROLLO DEI PARTITI POLITICI E DELLE FONDAZIONI

### A) Quadro normativo

#### I soggetti obbligati

Come anticipato, la legge in commento detta anche una serie di misure in materia di **trasparenza dei partiti e movimenti politici** (artt. 1, commi da 20 a 28).

Al riguardo, segnaliamo che, tra le altre misure, il provvedimento interviene per estendere il campo soggettivo di applicazione delle disposizioni per la trasparenza e la semplificazione dei partiti politici di cui all'articolo 5, comma 4, del DL n. 149/2013, recante "Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore." anche ad associazioni, comitati e fondazioni in possesso di determinati requisiti (vd. *infra*). Al contempo, si prevede l'applicazione a tali soggetti anche degli ulteriori obblighi di trasparenza che la medesima legge introduce per partiti e movimenti politici, di seguito sintetizzati.

In particolare, si prevede l'estensione delle prescrizioni relative alla trasparenza e alla pubblicità dei partiti politici alle **fondazioni, associazioni e comitati** i cui organi direttivi siano composti in tutto o in parte da membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero da persone che nei 10 anni precedenti siano stati membri di assemblee elettive (Parlamento nazionale, Parlamento europeo, Assemblee elettive regionali o locali), ovvero da coloro che ricoprono o che abbiano ricoperto, nei 10 anni precedenti, incarichi di governo a livello nazionale, regionale o locale ovvero incarichi istituzionali per esservi stati eletti o nominati in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici.

#### Gli obblighi di trasparenza

Gli **obblighi** considerati dalle norme in questione sono i seguenti:

- assicurare la trasparenza e l'accesso alle informazioni relative al proprio **assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci**, compresi i rendiconti, anche mediante realizzazione di un sito internet che sia chiaro nell'esposizione dei contenuti e facilmente accessibile (DL n. 149/2013, art. 5, co. 1);
- trasmettere alla Commissione per la trasparenza dei partiti politici il **rendiconto di esercizio**, corredato della relazione sulla gestione e della nota integrativa, la relazione del revisore o della società di revisione, ove prevista, nonché il verbale di approvazione del rendiconto di esercizio da parte dell'organo competente (DL n. 149/2013, art. 5, co. 2); di questi documenti è, inoltre, prevista la comunicazione ai Presidenti delle Camere e la pubblicazione sul sito internet ufficiale del Parlamento italiano.
- trasmissione, da parte dei rappresentanti legali dei partiti beneficiari *i)* dei **finanziamenti o dei contributi** ricevuti, *ii)* dell'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi di importo superiore a euro 500 nell'anno, e *iii)* la relativa documentazione contabile (DL n. 149/2013, art. 5, co. 3,);

- annotare, per ogni importo ricevuto **da contributi o prestazioni complessivamente superiori a 500 euro**, in un registro bollato dal notaio l'identità dell'erogante, l'entità del contributo o il valore della prestazione o di altra forma di sostegno e la data dell'erogazione. (si tratta di un obbligo di pubblicità previsto per **partiti e movimenti politici che abbiano presentato candidati** a elezioni politiche, europee e regionali nonché per liste e candidati alla carica di sindaco che partecipino alle elezioni amministrative nei Comuni con più di 15 mila abitanti).
- la pubblicazione sul proprio sito, entro il quattordicesimo giorno antecedente la data delle competizioni elettorali di qualunque genere, del **curriculum vitae fornito dai candidati** e il relativo certificato penale rilasciato dal casellario giudiziale (art. 1, co. 14);
- trasmettere annualmente i **rendiconti di esercizio** alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici (art. 1, co. 16).

Accanto a questi obblighi è previsto il **divieto di ricevere contributi, prestazioni o altre forme di sostegno** provenienti da governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obblighi fiscali in Italia (art. 1, co. 12).

### Le sanzioni

Le sanzioni per la violazione degli obblighi e dei divieti appena delineati, di natura amministrativa pecuniaria, sono previste dall'articolo 1, commi da 21 a 23 e la relativa applicazione compete alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.

In particolare, viene disposta la **sanzione pecuniaria amministrativa** di importo non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale percepite nel caso di: *i)* acquisizione di contributi e prestazioni erogate da parte di soggetti contrari alla pubblicità dei dati; *ii)* divieto di ricevere contributi da parte di governi o enti pubblici di Stati esteri, da persone giuridiche con sede in un altro Stato, da persone fisiche maggiorenni non iscritte alle liste elettorali o private del diritto di voto (art. 1, co. 12); *iii)* mancata annotazione nel registro, nel rendiconto o mancata pubblicazione sul sito del partito (art. 1, co. 11, quarto e quinto periodo). Se, invece, gli obblighi sono stati adempiuti con un ritardo non superiore a 30 giorni si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di importo non inferiore alla metà e non superiore al doppio.

Infine, è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo che va da 12.000 a 120.000 euro nel caso di: *i)* mancata pubblicazione sul proprio sito istituzionale, in occasione di competizioni elettorali, del curriculum vitae dei propri candidati e del relativo certificato penale (art. 1, co. 14); *ii)* mancato rispetto dell'obbligo di trasmettere annualmente i rendiconti di esercizio alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici (art. 1, co. 16).

### B) Considerazioni interpretative

L'equiparazione tra partiti/movimenti politici, da un lato, e fondazioni/associazioni/comitati di cui sopra, dall'altro, appare irragionevole e di difficile applicazione concreta.

Al riguardo, si segnala, infatti, che uno dei criteri adottati dalla legge anticorruzione ai fini di tale assimilazione, ovvero quello basato sul collegamento, peraltro risalente (10 anni), tra mondo politico e soggetti che sono oggi membri di organi apicali di associazioni, fondazioni e comitati, rischia - seguendo il dato letterale della formulazione - di coinvolgere enti che con la politica hanno poco o niente a che fare<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si pensi al caso delle associazioni datoriali di categoria *consultate* dal mondo politico in qualità di portatori di interessi.

Tale criticità astratta si riflette anche sul più concreto piano dell'adempimento dei dettagliati obblighi introdotti dalla legge anticorruzione, che appaiono in larga parte non riferibili e non materialmente assolvibili da parte degli enti "non politici" (es. comunicazione alla Commissione per la trasparenza dei partiti politici).

Invero, dallo studio degli atti di documentazione parlamentare<sup>2</sup> e dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) allegata dal Governo al provvedimento, si evince chiaramente che la *ratio* sottesa all'intervento normativo è rafforzare gli obblighi di trasparenza e rendicontazione previsti per **fondazioni, associazioni e comitati politici**, ovvero per quelle formazioni che spesso vengono utilizzate dai partiti politici per supportare la propria attività, a livello culturale e/o finanziario<sup>3</sup>.

La stessa AIR rinvia a uno studio effettuato da *Openpolis*<sup>4</sup> che si è occupata di censire le organizzazioni e i *think thank* che hanno indotto la modifica dell'impianto preesistente sulla trasparenza. Tale studio opera una tripartizione delle 102 strutture censite in: *i) think thank*, fondazioni e associazioni che nascono come centri di aggregazione politica, con l'intento di essere un componenti all'interno di un partito o il luogo in cui certi ideali politici vengono coltivati e discussi; *ii) organizzazioni* che mirano a diventare centri di formazione politica e ricerca accademica; *iii) organizzazioni* che hanno come obiettivo quello di svolgere attività culturali di *policy making* su specifiche materie.

A ciò si aggiungano gli interventi di chiarimento auspicati dal Servizio Studi della Camera dei Deputati in merito ad alcune disposizioni, nonché la posizione di alcuni attori pubblici auditi durante l'iter parlamentare del provvedimento. Si pensi, ad esempio, al Garante per la protezione dei dati personali, che ha manifestato la necessità di circoscrivere adeguatamente l'ambito di operatività della norma in esame, "*selezionando – all'interno del variegato ambito associativo – gli enti che effettivamente svolgano un ruolo attivo di supporto a partiti e movimenti*"<sup>5</sup>.

Alla luce degli elementi e delle considerazioni che precedono, appare evidente il *trade off* tra la formulazione della norma e la *ratio* sottesa, che dovrà essere risolto per evidenti esigenze di certezza.

In ogni caso, è ragionevole ritenere che questo complesso di disposizioni sia incompatibile con la natura e la struttura del Sistema associativo di Confindustria e che, quindi, gli obblighi contemplati non siano da considerarsi applicabili alle relative associazioni. L'unico adempimento che astrattamente potrebbe essere esteso anche al Sistema è quello relativo all'informazione sul proprio assetto statutario e sul bilancio, che tuttavia integra una previsione già diffusa nella prassi e che, quindi, non sembra avere una reale portata innovativa.

Ciò posto, Confindustria, anche nelle more dell'adozione del Testo unico compilativo della disciplina sui contributi ai candidati alle elezioni e ai partiti e movimenti politici - previsto nella stessa legge anticorruzione - intende segnalare al Governo le potenziali criticità derivanti dal dato letterale delle nuove disposizioni e l'esigenza di ricondurne la concreta applicazione alla *ratio* perseguita dal Legislatore.

---

Servizio Studi della Camera dei deputati, Dossier su "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione", p. 68.

<sup>3</sup> Sul timore circa l'utilizzo di tali formazioni in maniera strumentale per raccogliere fondi al di fuori del perimetro consentito, v. la posizione di Transparency International Italia sulle nuove misure anticorruzione, quinta pagina.

<sup>4</sup> Openpolis, Cogito Ergo Sum 2017.

<sup>5</sup> Garante per la protezione dei dati personali, Audizione informale di Antonello Soro, Presidente del Garante per la protezione dei dati personali, nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge C. 1189 Governo, recante "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici".