

12 febbraio 2019 | Mariachiara Croce

PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA CORRUZIONE: IL QUARTO COMPLIANCE REPORT DEL GRECO SULL'ITALIA

Per leggere il report, [clicca qui](#).

1. Lo scorso 7 dicembre 2018, in occasione dell'ottantunesima assemblea plenaria, il GRECO ("Group of States against Corruption"), organismo istituito dal Consiglio d'Europa nel 1999, ha approvato il **quarto Compliance Report sull'Italia**, quale esito del quarto *evaluation round* avviato in data 1 gennaio 2012 affinché gli Stati aderenti predisponessero misure di contrasto dei fenomeni corruttivi nell'ambito del sistema parlamentare e giudiziario[1].

Il Report, reso pubblico il 13 dicembre 2018, è il risultato della valutazione dell'adeguatezza delle misure adottate dall'Italia rispetto agli obiettivi fissati nel quarto *Evaluation Report* approvato dal GRECO nella settantatreesima seduta plenaria tenutasi il 21 ottobre 2016 e reso pubblico il 19 gennaio 2017[2].

Al fine di comprendere appieno le indicazioni contenute nel Quarto *Compliance Report* del GRECO sull'Italia, occorre soffermarsi sull'articolazione del procedimento con cui il GRECO attua la propria *mission*, ovvero indurre gli Stati aderenti, mediante un procedimento di reciproca valutazione (la cosiddetta "*peer-to-peer evaluation*"), ad adeguare l'ordinamento interno alle indicazioni della **Convenzione penale sulla corruzione**, firmata a Strasburgo in data 27 gennaio 1999 e ratificata dall'Italia solo il 13 giugno 2013.

Il procedimento si articola in due fasi. Durante la prima fase ciascuno Stato aderente è sottoposto a un esame diretto a saggiare l'impegno profuso nella lotta alla corruzione nei settori di volta in volta presi in considerazione dal GRECO in sede di avvio del procedimento di valutazione stesso (il cosiddetto "*Evaluation Round*"); l'esito dell'analisi confluisce in un documento, detto "*Evaluation Report*", ove, accanto alla descrizione dello "stato dell'arte" dell'ordinamento di ogni Stato aderente in materia di lotta alla corruzione, sono riportate considerazioni concernenti le misure da adottare per adeguare la legislazione interna alle indicazioni del Consiglio d'Europa per la prevenzione e la repressione della corruzione. La seconda fase del procedimento di valutazione ha ad oggetto le iniziative eventualmente intraprese dallo Stato previamente sottoposto ad *evaluation round*[3], con particolare riguardo all'idoneità delle stesse a raggiungere gli obiettivi del corrispondente *Evaluation Report*. L'esito di tale verifica è riportato in un apposito documento, detto "*Compliance Report*".

Prima di procedere all'esame di detto Report, pare utile riportare in sintesi il contenuto delle raccomandazioni indirizzate all'Italia, all'esito del quarto *Evaluation Round*.

2. L'analisi condotta dal GRECO è proiettata verso la costruzione di una politica non di mera repressione del fenomeno corruttivo, ma anche con valenza preventiva. In questa prospettiva, il GRECO, con l'obiettivo di prevenire alla radice l'insorgere di qualsiasi legame pericoloso tra mondo dei privati e pubblica amministrazione e nella consapevolezza che complessi fenomeni criminosi, quali la corruzione, esigano un approccio non limitato a meri inasprimenti sanzionatori[4], ha elaborato ben **dieci raccomandazioni** che riflettono le lacune ravvisate nel sistema italiano di contrasto alla corruzione in ambito parlamentare e giudiziario.

3. Le raccomandazioni rivolte dal GRECO all'Italia possono essere ricondotte a **due insiemi**. L'uno, comprensivo delle prime sei raccomandazioni, mirava alla prevenzione della corruzione nei confronti dei **membri del Parlamento**, l'altro, costituito dalle restanti sei raccomandazioni, conteneva indicazioni volte a prevenire il manifestarsi di fenomeni corruttivi all'interno della **magistratura giudicante e inquirente**.

Il primo insieme di raccomandazioni affrontava profili particolarmente delicati del sistema parlamentare, quali, ad esempio, il mancato inserimento di indicazioni formali in materia di anticorruzione all'interno del Regolamento di Camera e Senato[5], l'assenza di una disciplina organica suscettibile di diretta applicazione nelle ipotesi in cui il parlamentare versi in una situazione di conflitto di interessi e la necessità di adottare misure volte a prevenire il rischio che il processo parlamentare venga indebitamente influenzato dall'esterno[6].

Il secondo insieme di raccomandazioni finalizzate alla prevenzione dei fenomeni corruttivi nel sistema giudiziario, con specifico riferimento tanto alla magistratura giudicante quanto alla magistratura inquirente, comprendeva diverse raccomandazioni.

Ci limitiamo qui a richiamare quelle concernenti la necessità di garantire l'effettivo rispetto del codice etico dell'Associazione Nazionale Magistrati, rafforzando i poteri di vigilanza e sanzionatori del Collegio dei Probiviri, nonché l'opportunità di introdurre una disciplina dettagliata idonea a consentire ai magistrati di partecipare attivamente all'attività politica senza sacrificare i requisiti di indipendenza e imparzialità.

Il GRECO poneva, inoltre, l'accento sulle criticità che caratterizzano gli uffici giudiziari italiani, inquirenti e giudicanti, nonché il processo[7], sull'opportunità di sottoporre ad un regime di massima trasparenza le dichiarazioni finanziarie e dei redditi dei magistrati, nonché sulla necessità di sviluppare una specifica politica di prevenzione e individuazione del rischio corruzione rispetto alle giurisdizioni tributarie.

4. In data 1 agosto 2018 l'Italia sottoponeva al giudizio del GRECO un *Situation Report*, ove elencava le iniziative adottate in materia di anticorruzione negli ambiti individuati nel quarto *Report* di valutazione, menzionando tanto le riforme già realizzate quanto quelle *in itinere*.

In merito al primo insieme di raccomandazioni, concernente il sistema parlamentare, le autorità italiane sottoponevano al giudizio del GRECO diverse misure. Tra esse riteniamo meritevole di menzione, in primo luogo, l'approvazione da parte della Camera dei deputati di un **codice di condotta**[8] incentrato sui principi di pubblicità e trasparenza che, insieme con le previsioni di cui all'art. 7 della L. 2 maggio 1974, n. 195, veniva presentato come strumento idoneo ad evitare il rischio che operazioni di finanziamento di parlamentari o partiti politici sfociassero in fenomeni corruttivi[9].

Le autorità italiane attribuivano, inoltre, alla disciplina del fenomeno del *lobbying*[10] contenuta nella **Deliberazione n. 208 del 2017 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati** e nella **Regolamentazione approvata dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 26 aprile 2016**[11] il compito di prevenire l'indebito assoggettamento del processo parlamentare ad influenze esterne.

A fronte del secondo insieme di raccomandazioni, concernenti la magistratura, le autorità italiane, oltre a descrivere le più recenti riforme processuali[12], richiamavano le prescrizioni in materia disciplinare contenute nel **D. Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109** ("*Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150*"), nonché l'impegno profuso dal Consiglio Superiore della Magistratura e dall'Associazione Nazionale Magistrati nel sensibilizzare i membri della magistratura alle questioni etiche e deontologiche. Venivano, inoltre, segnalate le iniziative intraprese dalla Scuola Superiore della Magistratura in collaborazione con l'ANAC, finalizzate ad organizzare seminari di formazione su etica e *standards* comportamentali indirizzati a magistrati togati e laici. Infine, le autorità italiane si confrontavano con le raccomandazioni concernenti, da un lato, la necessità di adottare specifiche cautele volte ad evitare che imparzialità e indipendenza della magistratura fossero messe a rischio dalla partecipazione di alcuni componenti della stessa alla vita politica, dall'altro, l'opportunità di assoggettare ad un regime di massima trasparenza le dichiarazioni finanziarie e dei redditi dei magistrati. A fronte di tali raccomandazioni l'Italia segnalava, rispettivamente, la presentazione di una proposta di legge in tema di **candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati** in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione da parte dei predetti di incarichi governativi ovvero negli enti locali[13] e l'impegno assunto dal Consiglio Superiore della Magistratura di predisporre un meccanismo di verifica periodica delle **dichiarazioni patrimoniali presentate dai magistrati**.

5. Il GRECO ha ritenuto **implementate in modo adeguato solo tre delle raccomandazioni emanate all'esito del quarto evaluation round**.

In particolare, mentre le misure adottate dall'Italia per conformarsi alle indicazioni contenute nel secondo insieme di raccomandazioni sono state ritenute (tendenzialmente) soddisfacenti, gli interventi posti in essere a fronte del primo gruppo di raccomandazioni non hanno riscosso il plauso del GRECO.

Con particolare riguardo al primo insieme di raccomandazioni, esaminando il codice di condotta della Camera dei deputati, il GRECO ha evidenziato che esso non è stato introdotto all'interno del relativo Regolamento e che il Senato della Repubblica non ha avviato alcuna iniziativa concreta per seguire l'iniziativa (lodevole, seppur incompleta) intrapresa dalla Camera dei deputati. Inoltre, il GRECO si è soffermato sulla **necessità dello sviluppo di un sistema sanzionatorio di carattere non penale** volto a reprimere eventuali violazioni del codice di condotta da parte dei parlamentari, non reputando sufficiente quello vigente, fondato sulla mera comunicazione della mancata osservanza del codice di condotta all'Assemblea e sulla pubblicazione di eventuali violazioni sul sito *internet* della Camera dei deputati.

L'analisi delle iniziative intraprese dall'Italia in tema di **conflitto di interessi**, contenute nel *Situation Report* sottoposto al GRECO, ha portato quest'ultimo a rilevare il sostanziale immobilismo del Legislatore italiano in seguito alla presentazione, nel corso della precedente legislatura, di un disegno di legge in materia, approvato dalla Camera dei deputati e naufragato in sede di discussione in Senato.

Quanto alla disciplina italiana in materia di **doni e benefits**, la valutazione del GRECO si è risolta in un richiamo nei confronti del nostro Paese in ragione dell'omessa approvazione della proposta di introdurre all'interno del codice di condotta della Camera dei deputati disposizioni dettagliate in materia. Va, peraltro, rilevato che il GRECO ha mostrato attenzione verso il "d.d.l. spazza corrotti"[14] (al tempo all'esame del Parlamento e oggi L. 9 gennaio 2019, n. 3) nella parte riguardante le limitazioni previste in tema di erogazioni, doni, favori e altri benefici destinati a parlamentari o partiti politici.

Con specifico riferimento alle misure volte a prevenire strumentalizzazioni ad opera dei parlamentari della loro funzione in vista della successiva assegnazione di incarichi nel settore privato, il GRECO, pur apprezzando l'iniziativa della Camera dei deputati di introdurre limitazioni all'*ex* parlamentare che intenda compiere attività di rappresentanza di interessi, ha ritenuto che l'attuale **disciplina in materia di lobbying si riveli ancora insufficiente** a recepire la specifica raccomandazione sul punto. Il GRECO ha, pertanto, sollecitato l'Italia ad elaborare **linee guida ad hoc**, suscettibili di applicazione immediata, che impongano ai parlamentari precisi *standards* di comportamento, al fine di evitare, ad esempio, che essi abusino delle informazioni riservate di cui siano in possesso, operino in condizione di conflitto di interessi ovvero entrino a far parte del sistema delle "*porte girevoli*".

Il GRECO ha inoltre sottolineato la necessità che l'attuale disciplina in materia di *lobbying* (contenente previsioni rivolte solo a quanti pongano in essere attività di rappresentanza di interessi nei confronti di deputati) sia integrata con specifiche indicazioni rivolte proprio ai parlamentari e sia altresì estesa al Senato.

Concludendo l'esame dell'implementazione del primo insieme di raccomandazioni, il GRECO ha ritenuto che la mera distribuzione del codice di condotta ai deputati neoeletti sia una misura tutt'altro che idonea a contrastare il fenomeno corruttivo nell'ambito del sistema parlamentare, essendo, invece, necessaria l'adozione di misure volte a garantirne la diffusione e il rispetto.

Quanto al secondo insieme di raccomandazioni, il GRECO si è mostrato soddisfatto solo parzialmente della disciplina italiana di contrasto alla corruzione nell'ambito della **giurisdizione tributaria**, in ragione dell'assenza di un codice etico di riferimento e della mancata previsione di un sistema di formazione iniziale e continua ovvero di valutazione periodica dei membri delle Commissioni tributarie.

Positivo, invece, il giudizio in merito alle recenti riforme processuali. In particolare, esaminando le iniziative italiane riportate nel *Situation Report*, il GRECO ha ritenuto la relativa raccomandazione implementata dall'Italia in modo soddisfacente, pur mantenendo un atteggiamento complessivamente cauto in merito alla necessità di ricorrere in futuro a misure ulteriori, al fine di

garantire la più efficace amministrazione della giustizia.

Il GRECO si è, inoltre, dimostrato pienamente soddisfatto dell'adozione di **un codice etico suscettibile di vincolare tanto i giudici togati quanto quelli laici** e contenente indicazioni specifiche in tema di conflitto di interessi e doni, nonché di controllo dell'osservanza del codice stesso e di corsi di formazione in tema.

Critico, invece, l'approccio rispetto alla **regolamentazione dei casi di partecipazione attiva di esponenti della magistratura alla vita politica del Paese**. Sebbene il GRECO abbia esplicitato di riporre fiducia nel buon esito della discussione parlamentare in corso in tema di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati, ha evidenziato che la proposta di legge di riferimento, oltre ad essere ad uno stadio iniziale, non sembra cogliere appieno la volontà sottostante alla prima parte della raccomandazione in materia di politicizzazione della magistratura. Da un lato, essa non prevede (come invece richiesto) alcun divieto assoluto di rivestire al contempo l'ufficio di magistrato e quello di membro degli organi di governo locale^[15], dall'altro, non colma le lacune rilevate in occasione della quarta valutazione sull'Italia in merito alla necessità di adottare specifiche cautele volte a salvaguardare indipendenza e imparzialità della magistratura ogniqualvolta un magistrato, uscito fuori ruolo al fine di svolgere funzioni politiche, torni poi ad operare negli uffici giudiziari.

Il GRECO ha, inoltre, ritenuto implementata solo parzialmente la raccomandazione relativa ad una maggiore trasparenza delle dichiarazioni finanziarie dei magistrati, atteso che le misure adottate dal Consiglio Superiore della Magistratura al riguardo sono destinate ad operare solo a partire dal 2019.

6. Volendo tracciare un bilancio, possiamo dire che il quarto *Compliance Report* restituisce una situazione di complessiva adeguatezza dell'ordinamento italiano sul fronte delle misure adottate in relazione al sistema giudiziario, residuando invece diversi profili di criticità su quello dei possibili rischi di 'inquinamento' dell'attività parlamentare (e qui il riferimento è anzitutto alla regolamentazione del fenomeno del *lobbying*).

La recente approvazione della **Legge 9 gennaio 2019, n. 3** induce a chiedersi se la neo introdotta disciplina in materia di anticorruzione si ponga in linea con le indicazioni del GRECO, considerate ancora inadempite nel quarto *Compliance Report*.

Riteniamo che la risposta all'interrogativo sia, almeno in parte, positiva. Infatti, il "*Bribe Destroyer Bill*" (curiosa espressione con cui il GRECO ha tradotto l'ormai celebre etichetta apposta dal Governo al disegno di legge "*spazza-corrotti*") non ha solo modificato la normativa penale di carattere sostanziale e processuale in materia di anti-corruzione, ma ha anche introdotto misure (rimaste, invero, inspiegabilmente confinate su di un piano secondario nel dibattito politico) che, puntando su un rafforzamento della trasparenza in tutti quei rapporti tra società e politica suscettibili di degenerare in fenomeni corruttivi, hanno consolidato la cinta normativa a protezione del sistema parlamentare dal rischio di "inquinamento esterno"^[16].

All'introduzione di una presunzione *iuris et de iure* di prestazione del consenso alla pubblicazione dei dati relativi all'operazione da parte di quanti effettuino, sotto qualsiasi forma, finanziamenti a partiti, movimenti politici, liste e candidati alla carica di sindaco partecipanti alle elezioni amministrative nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti fa da contraltare il divieto per questi ultimi di ricevere erogazioni da soggetti che si oppongono, invece, espressamente alla pubblicazione dei relativi dati^[17].

È stato fatto, inoltre, divieto a partiti, movimenti e liste di ricevere qualsiasi forma di finanziamento da Stati esteri o da società con sede all'estero.

E ancora si è imposto ai partiti, ai movimenti politici e alle liste, salvo che nelle ipotesi di competizioni elettorali relative a Comuni con meno di 15.000 abitanti, di **pubblicare sul proprio sito internet**, entro il quattordicesimo giorno antecedente la data della competizione elettorale, **curriculum vitae e certificato penale dei rispettivi candidati**. Tali documenti, già disponibili sul sito *internet* di partiti, movimenti o liste di riferimento, entro il settimo giorno antecedente la data delle competizioni elettorali, devono essere anche pubblicati nella sezione "*Elezioni trasparenti*" del sito *internet* dell'ente a cui si riferisce la consultazione elettorale o del Ministero dell'Interno, qualora si tratti dell'elezione di parlamentari nazionali ovvero europei.

È poi degna di nota la modifica dell'art. 5 del D.L. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella L. 21 febbraio 2014, n. 13. Mentre, prima della recente riforma, i membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, così come il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri ed i Sottosegretari di Stato (ovverosia i soggetti destinatari della Legge 5 luglio 1982, n. 441, tenuti, come tali, a presentare dichiarazioni concernenti il proprio stato patrimoniale) dovevano **dichiarare le somme annualmente ricevute**, direttamente o indirettamente, a titolo di liberalità solo se superiori a cinquemila euro, il recente provvedimento riduce drasticamente tale limite, portandolo a **cinquecento euro**.

Inoltre, la novella interviene anche in materia di rapporti tra partiti politici e fondazioni politiche. Modificando l'art. 5 del D.L. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella L. 21 febbraio 2014, n. 13, ha, infatti, previsto **l'equiparazione, ai fini della normativa anticorruzione, delle fondazioni (nonché di associazioni e comitati) a partiti e movimenti politici**, qualora la composizione degli organi direttivi delle prime sia determinata, anche solo in parte, da deliberazione di partiti o movimenti politici ovvero qualora gli organi direttivi delle stesse siano composti, anche solo in parte, da membri di partiti o movimenti politici o da persone che siano (o siano state nei dieci anni precedenti) membri del parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali ovvero che ricoprano (o abbiano ricoperto nei dieci anni precedenti) incarichi di governo a livello nazionale, regionale o locale ovvero incarichi istituzionali, previa elezione o nomina in quanto membri di partiti o movimenti politici. L'equiparazione opera anche rispetto alle fondazioni che erogano somme a titolo di liberalità o comunque contribuiscano, in misura pari o superiore a cinquemila euro l'anno, al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti o loro articolazioni interne, ovvero di membri di organi di partiti o movimenti o persone che ricoprano incarichi istituzionali.

Sebbene si tratti di una modifica rimasta, come dicevamo, nell'ombra del dibattito parlamentare e mediatico, riteniamo che essa rappresenti un importante passo avanti dell'Italia nel percorso di adeguamento alle prescrizioni sovranazionali in materia di anticorruzione. Infatti, come rilevato dal GRECO nel quarto rapporto di valutazione sull'Italia, sino ad ora la costituzione di fondazioni rappresentava spesso uno strumento teso ad eludere le norme sul finanziamento di parlamentari e partiti politici.

A ciò si associa un articolato apparato di sanzioni amministrative, il cui ammontare è legato a quello degli importi non dichiarati, che possono essere applicate dalla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e movimenti politici. Quest'ultima scelta, incentrata sulla valorizzazione della risposta punitiva amministrativa, ci pare condivisibile e, per le modalità in cui è strutturata, ci sembra garantire alla normativa di riferimento un elevato tasso di effettività^[18].

[1] Per un'analisi del precedente rapporto di valutazione del GRECO sull'Italia v. M.C. Ubiali, *La disciplina italiana in materia di corruzione nell'ultimo rapporto del GRECO: tra le criticità, la corruzione degli arbitri, la corruzione internazionale, il finanziamento dei partiti*, in questa *Rivista*, fasc. 7-8, 2018, p. 228 ss.

[2] Le principali aree di indagine del quarto Rapporto di valutazione del GRECO sull'Italia sono individuate in *La corruzione in Italia nel nuovo rapporto del GRECO (Group of States Against Corruption)*, in questa *Rivista*, 23 gennaio 2017.

[3] Trattasi di misure che, secondo l'art. 30 del Regolamento del GRECO, debbono essere comunicate dallo Stato sottoposto a valutazione mediante presentazione di un "Situation Report"

[4] In tema v. R. Cantone, *Il contrasto alla corruzione. Il modello italiano*, in questa *Rivista*, 2 ottobre 2018, p. 5.

[5] Con la prima raccomandazione il GRECO invitava la Camera dei deputati a formalizzare il Codice di condotta approvato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 aprile 2016, trasponendone il contenuto all'interno del Regolamento della Camera, e ad arricchirlo con specifiche linee guida per l'efficace attuazione delle relative disposizioni. Infine, il GRECO esortava il Senato a seguire l'esempio lodevole della Camera dei deputati, predisponendo un proprio Codice di condotta.

[6] Il riferimento è, in particolare, a terza, quarta e quinta raccomandazione del GRECO.

La prima consisteva in un'esortazione rivolta all'Italia affinché adottasse una regolamentazione chiara e di agevole applicazione in materia di doni e *benefits* di ogni genere a favore di parlamentari o partiti politici.

Nella seconda il GRECO richiedeva all'Italia l'adozione di misure idonee a evitare che il mandato parlamentare (e, con esso, il procedimento legislativo) potesse essere asservito da deputati e senatori a logiche personalistiche (ad esempio, al fine di assicurarsi un impiego nel settore privato una volta concluso il proprio mandato). Con la terza il GRECO esortava la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica a dotarsi di una normativa in materia di *lobbying* (comprensiva di specifiche linee guida non solo per i lobbysti, ma anche per i parlamentari) e ad adottare misure che ne rendessero sempre verificabile il rispetto nell'ambito delle relazioni tra politica e società.

[7] Nello specifico, con l'ottava raccomandazione il GRECO incoraggiava le Autorità italiane a non abbandonare la strada intrapresa con l'elaborazione di riforme del processo civile e penale, ai fini della riduzione del carico degli uffici giudiziari e della più celere (ed utile) definizione dei procedimenti. Inoltre, il GRECO, dopo aver riscontrato una preoccupante carenza di risorse e di organico negli uffici giudiziari italiani (con riguardo tanto al personale di cancelleria quanto ai magistrati ivi assegnati) ed aver rilevato l'assenza di una strategia di efficiente amministrazione di quelle disponibili, invitava l'Italia a dotarsi di un sistema di gestione delle risorse economiche e umane idoneo a garantire il buon andamento della macchina giudiziaria, nonché l'indipendenza della magistratura.

[8] Tale codice, approvato in data 12 aprile 2016, consta di diverse previsioni volte a regolamentare l'agire dei deputati in modo da renderlo conforme sia alla disciplina e all'onore connessi alla rappresentanza della Nazione sia ai principi di integrità, trasparenza, diligenza ed onestà. Le autorità italiane evidenziavano, inoltre, che il rispetto del codice era garantito dalla costituzione da parte dell'Ufficio di Presidenza, all'inizio di ogni legislatura, di un Comitato consultivo sulla condotta dei deputati.

[9] In particolare, l'art. 4 del Codice di condotta dei deputati prevede che essi debbano astenersi dall'accettare doni o benefici analoghi, salvo quelli di valore inferiore a duecentocinquanta euro ricevuti conformemente alle consuetudini di cortesia, qualora rappresentino la Camera dei deputati in veste ufficiale. Tale divieto non si applica (purché l'Ufficio di Presidenza garantisca in merito la massima trasparenza) al rimborso delle spese di viaggio, di alloggio e di soggiorno dei deputati né ai pagamenti diretti di tali spese da parte di terzi, qualora i deputati partecipino, sulla base di un invito e nell'esercizio delle loro funzioni, a eventi organizzati dagli stessi.

L'art. 7 della Legge 2 maggio 1974 n. 195, dedicato al delicato tema del finanziamento ai partiti politici, preclude la contribuzione ai partiti o alle loro articolazioni politico-organizzative da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al venti per cento o di società controllate da società pubbliche anche con una partecipazione inferiore al venti per cento che ne assicuri, tuttavia, il controllo. Inoltre, la norma vieta qualunque forma di finanziamento o contributo erogato ai partiti politici, alle loro articolazioni politico-organizzative ovvero ai gruppi parlamentari da parte di società diverse da quelle sovraindicate, qualora tali finanziamenti o contributi non siano stati deliberati dall'organo sociale competente e non siano stati iscritti regolarmente in bilancio.

La corresponsione o ricezione di finanziamenti, in violazione di quanto previsto dall'art. 7, L. 195/1974 costituisce delitto ed è sanzionata con la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa fino al triplo delle somme indebitamente erogate.

[10] In tema v. R. Alagna, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, 2018, p. 59 ss.; P.L. Petrillo, *Lobbying e decisione pubblica. Profili costituzionali comparati*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 3/2018, pp. 190 ss.; E. Scaroina, *Lobbying e rischio penale*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 6, 2016, pp. 811 ss.; E. Carloni, *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, in F. Merloni – R. Cavallo Perin, *Al servizio della nazione*, Milano, 2009, p. 108 ss.

[11] La disciplina risultante dalla lettura combinata dei due documenti poggia su tre distinti pilastri che fungono da linee guida per quanti (*ex* parlamentari o terzi) intendano svolgere attività di rappresentanza di interessi.

In primo luogo, chi intenda compiere attività di *lobbying* nei confronti di deputati in carica è tenuto a iscriversi in un apposito registro istituito presso il relativo Ufficio di Presidenza. Tuttavia, perché il soggetto che ne faccia richiesta possa ottenere l'iscrizione nel registro *de quo*, è necessario che ricorrano le seguenti condizioni: deve trattarsi di soggetto che non abbia ricoperto incarichi politici o di governo nei dodici mesi antecedenti la richiesta di iscrizione (periodo di *cooling off*), che goda dei diritti civili e non sia stato interdetto dai pubblici uffici né condannato nell'ultimo decennio con sentenza definitiva per reati contro la Pubblica Amministrazione, la fede pubblica o il patrimonio.

In secondo luogo, è previsto che la corretta tenuta del registro, la sua pubblicazione sul sito *internet* della Camera dei deputati e le attività istruttorie volte a garantire il rispetto della disciplina interna in materia di *lobbying* siano rimesse al controllo dei "Questori".

Infine, entro il 31 dicembre di ogni anno tutti coloro che risultino iscritti nel Registro di cui sopra sono tenuti a presentare alla Camera dei deputati una relazione sull'attività di rappresentanza effettivamente svolta nel corso dell'anno, indicando, tra l'altro, gli obiettivi perseguiti, i contatti posti in essere e gli eventuali soggetti terzi beneficiari dell'attività di rappresentanza svolta.

[12] Con specifico riguardo al processo penale, viene in rilievo la Legge 23 giugno 2017, n. 103 (meglio nota come "riforma Orlando") che, oltre a semplificare il sistema delle impugnazioni in ambito penale in ottica deflazionistica, è intervenuta in materia di prescrizione del reato. Essa si muove lungo due linee parallele miranti a prolungare i termini estintivi del reato, da un lato,

attraverso la previsione di nuove cause di sospensione della prescrizione, dall'altro, mediante l'inclusione di alcuni reati contro la Pubblica Amministrazione tra quelli per i quali l'interruzione della prescrizione può comportare un aumento massimo del termine estintivo del reato della metà, e non solo di un quarto.

In tema di prescrizione, la Legge 9 gennaio 2019, n. 3, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 16 gennaio 2019, recante *"Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici"*, pur seguendo le orme della riforma Orlando al fine di estendere il periodo di tempo necessario alla prescrizione del reato, ha finito per superarla, sostituendo integralmente la causa di sospensione prevista dopo la sentenza di condanna di primo e secondo grado di cui al secondo comma dell'art. 159 c.p. con una nuova ipotesi di sospensione "definitiva" del termine estintivo (A. T. PADOVANI si deve una delle prime analisi critiche dell'infelice formulazione del nuovo art. 159, comma secondo, c.p. Si veda *Fine-processo mai: e la Costituzione? Intervista a Padovani*, in *Il Dubbio*, 1 novembre 2018).

Inoltre, il Legislatore è intervenuto, aggravandolo, sul trattamento sanzionatorio di alcune fattispecie criminose, prevedendo, ad esempio, la sostituzione della pena della reclusione da uno a sei anni di cui all'art. 318 c.p. con la pena detentiva da tre ad otto anni. La nuova legge anticorruzione ha altresì implementato la quinta raccomandazione dell'*"Addendum to the Second Compliance Report on Italy"* adottato dal GRECO in occasione dell'ottantesima riunione plenaria tenutasi a Strasburgo tra il 18 e il 22 giugno 2018. È stata, difatti, colmata la lacuna, concernente la rilevanza penale della condotta del privato nel reato di millantato credito. Abrogando il reato di millantato credito e modificando la *littera legis* dell'art. 346bis c.p. in modo tale da ricomprendervi anche le condotte di cui all'articolo 346 c.p., la novella, seguendo le indicazioni del GRECO sul punto, ha conferito rilevanza penale non più alla sola condotta del "mediatore", ma anche a quella del privato che si lasci irretire dalle prospettazioni del primo. Si tratta, tuttavia, di una scelta che non è andata esente da critiche (*ex multis*, v. N. Pisani, *Il disegno di legge "spazza corrotti": solo ombre*, in *Cass. pen.*, fasc. 11, 2018, pp. 3591).

Accanto alla Riforma Orlando e alla novella in materia di anticorruzione, deve essere menzionato il D. Lgs. 15 gennaio 2016, n. 7 (*"Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67"*). Quest'ultimo, caratterizzato da un intervento di massiccia depenalizzazione, ha indirettamente determinato una riduzione del carico processualpenalistico gravante sugli uffici giudiziari. Lo stesso obiettivo è stato perseguito dal Legislatore con l'emanazione del D.Lgs. 6 febbraio 2018, n. 11 (*"Disposizioni di modifica della disciplina in materia di giudizi di impugnazione in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere f), g), h), i), l) e m), della legge 23 giugno 2017, n. 103"*) con cui è stata adottata una politica di restrizioni in materia di impugnazioni con particolare riguardo alla legittimazione soggettiva e oggettiva.

In relazione al processo civile, nel *Situation Report* venivano richiamate la L. 25 ottobre 2016, n. 197 (con cui si è provveduto ad ampliare l'ambito applicativo dei riti sommari, incoraggiando al contempo il ricorso alle ADR), la L. 28 aprile 2016, n. 57 (*"Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace"*) ed il successivo D. Lgs. 13 luglio 2017, n. 116 (*"Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57"*).

[13]. Trattasi della proposta di legge C. 489, presentata alla Camera in data 10 aprile 2018 ed assegnata alle Commissioni riunite I Affari Costituzionali e II Giustizia in sede Referente il 7 agosto 2018.

[14]. Per un'analisi del d.d.l. v. G.L. Gatta, *Riforme della corruzione e della prescrizione del reato: il punto sulla situazione, in attesa dell'imminente approvazione definitiva*, in questa *Rivista*, 17 dicembre 2018; M.C. Ubiali, *Presentato alla Camera il nuovo disegno di legge in materia di corruzione (cd. "spazza corrotti")*, in questa *Rivista*, 2 ottobre 2018.

[15]. L'attuale disciplina prevede che il magistrato che decida di candidarsi alla carica di sindaco, presidente di provincia o consigliere comunale o provinciale nel territorio in cui svolge funzioni giurisdizionali, incorra in un'ipotesi di ineleggibilità territoriale (salvo il caso in cui si trovi in aspettativa al momento dell'accettazione della candidatura). Qualora, invece, un magistrato intenda ricoprire incarichi di governo locale in un territorio diverso da quello in cui svolge le proprie funzioni, diversamente da quanto previsto per le elezioni parlamentari nazionali, da un lato, il suo collocamento in aspettativa avrebbe carattere meramente facoltativo, dall'altro, non sarebbe né incandidabile né ineleggibile (avendo, come dicevamo, l'ineleggibilità carattere territoriale), potendo in astratto svolgere contestualmente, seppur in diverso territorio, le funzioni giurisdizionali e quelle politico-amministrative.

[16]. Il riferimento è alle premenzionate disposizioni in materia di trasparenza e controllo di partiti e movimenti politici.

[17]. Essa consiste nell'annotazione in apposito registro custodito presso la sede del beneficiario di data, entità e parti di ogni singolo finanziamento, nonché nella pubblicazione dei dati dell'operazione di finanziamento nel sito internet del beneficiario per un periodo minimo di cinque anni.

[18]. Cfr. M.C. Ubiali, *Le disposizioni extra-penali della legge cd. spazza-corrotti: trasparenza e finanziamento dei partiti politici e norme sulla regolamentazione delle fondazioni*, in questa *Rivista*, 21 gennaio 2019.