



Adozione: 22 giugno 2018
Pubblicazione: 29 giugno 2018

Pubblico
GrecoRC3(2018)8

Terzo Ciclo di Valutazione

Addendum al Secondo Rapporto di Conformità sull'Italia

“Incriminzioni (ETS 173 e 191, GPC 2)”

“Trasparenza sui finanziamenti dei partiti politici”

Adottato dal GRECO
in occasione della sua 80^a riunione plenaria
(Strasburgo, 18-22 giugno 2018)

I. INTRODUZIONE

1. Il presente Addendum valuta le misure aggiuntive adottate dalle autorità italiane, a seguito dell'adozione del Secondo Rapporto di Conformità, per dare attuazione alle raccomandazioni emesse dal GRECO nel suo Rapporto del terzo ciclo di valutazione sull'Italia. Il Terzo ciclo di valutazione verte su due temi distinti, in particolare:

TEMA I — incriminazioni: articoli 1a e 1b, da 2 a 12, da 15 a 17 e 19 paragrafo 1 della Convenzione penale sulla corruzione (ETS 173); articoli da 1 a 6 del Protocollo aggiuntivo (ETS 191) e dei principi guida 2 (qualificare come reato la corruzione).

TEMA II — trasparenza del finanziamento dei partiti politici: articoli 8, 11, 12, 13b, 14 e 16 della Raccomandazione Rec(2003)4 sulle norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, e — più in generale — il principio guida 15 (finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali).

2. Il GRECO ha adottato il Rapporto del terzo ciclo di valutazione sull'Italia in occasione della sua 54a riunione plenaria (20-23 marzo 2012) e lo ha divulgato l' 11 aprile 2012, previa autorizzazione dell'Italia (Greco EVAL III REP (2011) 7E, Tema I e Tema II). Il Rapporto di conformità del terzo ciclo è stato adottato dal GRECO durante la sua 64a riunione plenaria (16-20 giugno 2014) e divulgato il 20 giugno 2014, previa autorizzazione dell'Italia (Greco RC-III (2014) 9E). Il Secondo rapporto di conformità è stato adottato dal GRECO alla sua 74a riunione plenaria (28 novembre-2 dicembre 2016) e divulgato il 2 dicembre 2016, previa autorizzazione dell'Italia. Si è concluso che l'Italia avesse attuato in modo soddisfacente o trattato in modo soddisfacente otto delle sedici raccomandazioni contenute nel Rapporto del terzo ciclo di valutazione: sette raccomandazioni sono state attuate in parte mentre una non è stata attuata.
3. In considerazione del fatto che non era stata ancora data piena attuazione a otto raccomandazioni, il GRECO, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 9 del suo regolamento interno, ha chiesto al Capo della delegazione italiana di presentare informazioni supplementari in relazione all'attuazione delle raccomandazioni i-iv, v e ix sul Tema I – Incriminazioni, e delle raccomandazioni iv e vi sul Tema II – Trasparenza sui finanziamenti dei partiti, entro il 30 settembre 2017. Una relazione sulla situazione è stata presentata dalle autorità il 1° febbraio 2018 che è servita come base per il presente Addendum al Secondo rapporto di conformità.
4. Il GRECO ha incaricato l'Austria e il Montenegro di nominare dei relatori per la procedura di conformità. I relatori nominati sono Christian MANQUET, Capo Dipartimento, Direzione della Legislazione Penale, Ministero della Giustizia (Austria), e Dušan DRAKIC, Capo sezione, Agenzia per la prevenzione della corruzione (Montenegro). Sono stati assistiti dalla segreteria del GRECO nella redazione del presente Addendum al Secondo rapporto di conformità.

II. ANALISI

TEMA I: Incriminazioni

5. Si ricorda che nel suo rapporto di valutazione, il GRECO ha trattato nove raccomandazioni rivolte all'Italia riguardanti il Tema I. Nella procedura di conformità, fino alla preparazione del presente rapporto, le raccomandazioni vi, vii e viii erano state trattate in maniera soddisfacente; le raccomandazioni i, ii, iv, v e ix erano state attuate in parte; la raccomandazione iii non era stata attuata.

6. In aggiunta agli aggiornamenti che seguono per tali raccomandazioni, per le quali è ancora pendente la piena attuazione, le autorità hanno voluto riferire al GRECO alcuni miglioramenti aggiuntivi, apportati in materia di prescrizione (raccomandazione vii, che nel Secondo RC-III si ritiene sia stata trattata in maniera soddisfacente). Più in particolare, le autorità hanno dichiarato che, a seguito dell'adozione della Legge 103 del 23 giugno 2017, un'ampia gamma di modifiche sono state apportate al Codice penale, al Codice di procedura penale e al Sistema penitenziario. Due importanti modifiche sono state apportate in relazione ai reati di corruzione, in particolare aumentando i termini di prescrizione e prevedendo motivi aggiuntivi per la sospensione dei termini di prescrizione.

Raccomandazione i.

7. Il GRECO ha raccomandato di procedere rapidamente alla ratifica della Convenzione penale sulla corruzione (ETS n. 173) e del relativo protocollo aggiuntivo (ETS n. 191).
8. Il GRECO ricorda che la Convenzione penale sulla corruzione (ETS 173) è stata formalmente ratificata dall'Italia il 13 giugno 2013 ed è entrata in vigore l'1 ottobre 2013, rendendo l'Italia il 45° Membro a ratificarla. I preparativi per la ratifica del protocollo aggiuntivo alla convenzione penale sulla corruzione sarebbero stati in corso, e il GRECO era pertanto dell'avviso che la raccomandazione i fosse stata parzialmente attuata.
9. Le autorità italiane ribadiscono le informazioni fornite all'epoca del precedente rapporto di conformità: il Ministero degli affari esteri e il Ministero della giustizia hanno trasmesso al Governo un progetto di proposta che qualifichi come reato la corruzione attiva e passiva di arbitri stranieri. Secondo quanto riferito, detta bozza aprirebbe la strada alla ratifica del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione (ETS 191). Le autorità sottolineano che questo processo è in attesa a seguito delle elezioni generali avvenute a marzo 2018 e della successiva istituzione di una nuova legislatura.
10. Il GRECO si rammarica per la mancanza di qualsivoglia progresso tangibile circa il processo di ratifica del Protocollo aggiuntivo alla convenzione penale sulla corruzione (ETS 191) e pertanto conclude che la raccomandazione i rimane attuata solo in parte.

Raccomandazione ii.

11. *Il GRECO ha raccomandato di estendere a tutti i funzionari pubblici il campo di applicazione della normativa sulla corruzione attiva e passiva, ai membri di assemblee pubbliche straniere, ai funzionari internazionali, ai membri di assemblee parlamentari internazionali, e ai giudici e funzionari dei tribunali internazionali, affinché sia pienamente conforme ai requisiti degli articoli 5, 6, 9, 10 e 11 della Convenzione penale sulla corruzione (ETS 173).*
12. Il GRECO ricorda che tale raccomandazione era stata ritenuta parzialmente attuata. La normativa sulla corruzione attiva e passiva di funzionari stranieri/internazionali era stata modificata per comprendere i funzionari e i giudici del Tribunale penale internazionale (ICC), in aggiunta ai funzionari delle istituzioni dell'UE o degli Stati membri dell'UE, e ad altri funzionari stranieri, laddove il reato si sia verificato nel quadro di una transazione commerciale internazionale (i.e. requisito OECD), già contemplati dalla legge originaria. Il GRECO aveva rilevato che i funzionari di altri tribunali internazionali, i funzionari pubblici stranieri, i membri di assemblee pubbliche straniere, e i funzionari di altre organizzazioni internazionali o di assemblee parlamentari internazionali non erano stati ancora inclusi nella normativa, così come previsto dalla convenzione penale e richiesto dall'attuale raccomandazione.

13. Le autorità fanno riferimento alle informazioni fornite ai sensi della Raccomandazione i, ovvero che il Governo ha ricevuto una proposta di legge per rispondere alle esigenze di tale raccomandazione.
14. Il GRECO osserva che non è stato riferito alcun nuovo sviluppo. L'Italia, in sede di ratifica della convenzione penale in data 13 giugno 2013, ha depositato insieme allo strumento di ratifica anche una dichiarazione contenente l'indicazione che essa si riserva il diritto di non qualificare come reato nel proprio diritto nazionale la corruzione passiva di pubblici ufficiali stranieri, nonché la corruzione attiva e passiva dei membri delle assemblee pubbliche straniere, eccezion fatta per le persone appartenenti a uno Stato membro dell'Unione europea. Tale riserva incide sugli obblighi convenzionali dell'Italia per ciò che riguarda gli articoli 5 e 6 della Convenzione penale sulla corruzione. Poiché l'Italia ha rinnovato la sua riserva a luglio 2017 e di conseguenza ha l'obbligo di riconsiderare tale riserva entro tre anni (ai sensi dell'articolo 38 dell'ETS 173), il GRECO non chiede all'Italia di provvedere a fornire informazioni aggiuntive in tal senso. Tuttavia, in linea con la prassi consolidata del GRECO per ciò che riguarda il deposito di riserve da parte degli Stati membri, esso incoraggia le autorità a riconsiderare la presente questione.
15. Tuttavia, permangono le preoccupazioni del GRECO riguardo alla qualificazione come reato della corruzione attiva dei pubblici ufficiali stranieri (al momento questa categoria è prevista solamente dal contesto UE/OCSE), in cui non sono possibili le riserve ai sensi dell'articolo 37 della Convenzione penale. Analogamente, il GRECO rileva che non sono possibili delle riserve per ciò che riguarda l'articolo 9 (corruzione di funzionari di organizzazioni internazionali). Infine, l'Italia non ha espresso delle riserve nei confronti degli articoli 10 e 11 (corruzione di membri delle assemblee parlamentari internazionali e corruzione di giudici e funzionari di tribunali internazionali, rispettivamente) della Convenzione, benché il suo diritto nazionale limiti tuttora la portata di tali reati al contesto della UE/OCSE (come avveniva al momento di adozione del rapporto di valutazione) e ora anche della ICC (come sopra indicato). L'Italia, pertanto, è convenzionalmente tenuta ad adattare la propria normativa di conseguenza.
16. Il GRECO conclude che la raccomandazione ii rimane attuata solo in parte.

Raccomandazione iii.

17. *Il GRECO ha raccomandato di (i) estendere il campo di applicazione della normativa sulla corruzione attiva e passiva dei giurati stranieri, al fine di renderla pienamente conforme alle prescrizioni dell'articolo 6 del protocollo aggiuntivo alla convenzione penale sulla corruzione (ETS 191); e (ii) di qualificare come reato la corruzione attiva e passiva degli arbitri nazionali e stranieri.*
18. Il GRECO ricorda che le autorità italiane non avevano segnalato alcun progresso riguardo a tale raccomandazione nel precedente rapporto di conformità e che, di conseguenza, era stata considerata come non attuata.
19. Le autorità rimandano nuovamente alle informazioni di cui alla raccomandazione i, vale a dire che il Governo ha ricevuto una proposta di legge per rispondere alle esigenze di tale raccomandazione.
20. Il GRECO si rammarica per la mancanza di qualsivoglia progresso per ciò che riguarda la qualificazione come reato della corruzione dei giurati e degli arbitri e conclude che la raccomandazione iii non è stata attuata.

Raccomandazione iv.

21. *Il GRECO ha raccomandato di qualificare come reato la corruzione nel settore privato, conformemente agli articoli 7 e 8 della Convenzione penale sulla corruzione.*

22. Il GRECO ha accolto, nel precedente rapporto di conformità, la segnalata intenzione delle autorità di adottare un decreto che qualifichi come reato la corruzione nel settore privato. In attesa della sua adozione, la raccomandazione iv è stata ritenuta come parzialmente attuata.
23. Le autorità rilevano ora che il Decreto Legislativo n. 38/2017 dà attuazione alla Decisione Quadro 2003/568/GAI del Consiglio dell'Unione europea, del 22 luglio 2003, sulla lotta alla corruzione nel settore privato. Di conseguenza, sono state apportate le seguenti modifiche all'articolo 2635 del Codice civile:

Articolo 2635 del Codice Civile – Corruzione tra privati

1. *Salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, di società o enti privati che, anche per interposta persona, sollecitano o ricevono, per sé o per altri, denaro o altra utilità non dovuti, o ne accettano la promessa, per compiere o per omettere un atto in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, sono puniti con la reclusione da uno a tre anni. Si applica la stessa pena se il fatto è commesso da chi nell'ambito organizzativo della società o dell'ente privato esercita funzioni direttive diverse da quelle proprie dei soggetti di cui al precedente periodo.*

2. *Si applica la pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al primo comma.*

3. *Chi, anche per interposta persona, offre, promette o dà denaro o altra utilità non dovuti alle persone indicate nel primo e nel secondo comma, è punito con le pene ivi previste.*

4. *Le pene stabilite nei commi precedenti sono raddoppiate se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni.*

5. *Si procede a querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi.*

6. *Fermo quanto previsto dall'articolo 2641, la misura della confisca per valore equivalente non può essere inferiore al valore delle utilità date, promesse o offerte.*

24. Peraltro, l'articolo 2635-bis del Codice civile italiano stabilisce il nuovo reato di istigazione alla corruzione, sia dal lato attivo che passivo. La riforma estende anche la responsabilità per i reati di corruzione tra privati alle persone giuridiche, diverse dalle società (come le fondazioni, organizzazioni non profit, partiti politici, sindacati, associazioni, ecc.). La responsabilità societaria è tuttavia è limitata ai reati di corruzione attiva e di istigazione attiva.
25. Le autorità riferiscono inoltre che il sistema delle sanzioni per la corruzione attiva e l'istigazione attiva è stato anche oggetto di un significativo riesame al fine di renderlo più severo. Le sanzioni pecuniarie raggiungono ora un massimo di 900 000 euro nei casi di corruzione attiva e oltre 600 000 euro nei casi di istigazione attiva. Si possono inoltre applicare delle interdizioni e divieti, come la preclusione dell'esercizio della propria attività, la sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni utilizzate per commettere l'illecito, il divieto di stipulare contratti con la pubblica amministrazione – salvo che non sia stato fatto per ottenere un servizio pubblico –, l'esclusione da benefici, finanziamenti, contributi, o sovvenzioni e la possibile cancellazione di quelli già concessi, e il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

26. Il GRECO prende atto degli sviluppi riferiti e accoglie favorevolmente i miglioramenti effettuati circa la qualificazione come reato della corruzione tra privati, in particolare per ciò che riguarda la copertura del campo di applicazione personale (perpetratore) e materiale (atti di corruzione) del reato, nonché il potenziamento del regime sanzionatorio. Il GRECO accetta l'interpretazione fornita dall'autorità, ovvero che la portata dei possibili perpetratori si estende ora non solo alle funzioni direttive, ma anche alle altre persone alle quali sono state delegate dette funzioni (articolo 2635, paragrafo 1, Codice civile) e, più in generale, a chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di tali categorie di persone (articolo 2635, paragrafo 2, Codice civile). Mentre la "accettazione di un'offerta" non è esplicitamente elencata negli elementi del reato di corruzione passiva tra privati (ma la "offerta" in se è espressamente prevista dal reato di corruzione attiva tra privati), il GRECO ha accettato nel suo precedente rapporto di conformità (e alla luce della giurisprudenza presentata all'epoca dall'Italia) che non vi è alcuna differenza sostanziale tra i termini "offerta" e "proposta" nella loro nozione linguistica e giuridica italiana. La nuova formulazione del reato ha inoltre eliminato il requisito, affinché il reato sia punito, che la società abbia subito un danno.
27. Il GRECO si rammarica che l'ammissibilità dell'azione penale sia possibile solamente su querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi. Ciò non è in linea con la Convenzione, ma l'Italia ha espresso una riserva a tal riguardo all'epoca della ratifica della Convenzione. Poiché l'Italia ha rinnovato la sua riserva nel mese di luglio 2017 e, di conseguenza, ha l'obbligo di riconsiderare tale riserva entro un periodo di tre anni (ai sensi dell'articolo 38 dell'ETS 173), il GRECO non chiede all'Italia di fornire informazioni aggiuntive a tal riguardo. Tuttavia, in linea con la prassi consolidata del GRECO nei confronti degli stati membri che hanno depositato delle riserve, esso incoraggia le autorità a riconsiderare la presente questione.
28. Il GRECO conclude che la raccomandazione iv è stata parzialmente attuata.

Raccomandazione V.

29. *Il GRECO ha raccomandato di qualificare come reato il traffico attivo e passivo di influenza ai sensi dell'articolo 12 della Convenzione penale sulla corruzione (ETS 173).*
30. Il GRECO ha ritenuto che fossero necessari ulteriori adeguamenti per la conformità con i requisiti dell'articolo 12 della Convenzione penale ed ha pertanto valutato la raccomandazione v come attuata solo in parte. Più in particolare, il GRECO ha osservato che l'articolo 346bis del Codice penale richiede l'esistenza di un rapporto di influenza tra il l'autore del traffico di influenza e il funzionario, mentre la semplice asserzione di influenza a tal fine è sufficiente ai sensi della Convenzione ("*...sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale...*"). L'articolo 346 del c.p., che contempla casi in cui l'autore del traffico di influenza funga solamente di avere un'influenza, non contempla il lato attivo (vale a dire colui che offre il vantaggio all'autore del traffico di influenza). Ne consegue che la normativa italiana non è ancora pienamente conforme con i requisiti dell'articolo 12 della Convenzione penale.
31. Le autorità italiane non aggiungono alcuna nuova informazione a ciò che è stato già valutato dal GRECO nel suo precedente rapporto di conformità, se non il fatto che l'Italia abbia rinnovato le riserve espresse rispetto all'articolo 12 della Convenzione penale sulla corruzione sul traffico di influenza: in primo luogo, che si riserva il diritto di non qualificare come reato, ai sensi del proprio diritto interno, la condotta di cui all'articolo 12 della Convenzione, salvo quando la stessa è posta in essere nel contesto di una relazione esistente tra l'autore del traffico di influenza e le persone di cui agli articoli 2 e 4 della Convenzione e a remunerare la messa in atto di una condotta contraria ai doveri, al servizio o all'astensione o al ritardo di un atto di servizio. In secondo luogo, l'Italia ha dichiarato che si riserva il diritto di non qualificare come reato la condotta di traffico di influenza come definita all'articolo 12 della

Convenzione, al fine di esercitare una influenza indebita, come definita nel predetto articolo, sul processo decisionale delle persone di cui agli articoli 5, 6 e da 9 a 11 della Convenzione.

32. Il GRECO può solamente ribadire le osservazioni espresse nel precedente rapporto di conformità in merito alle pendenti lacune normative nella qualificazione come reato del traffico di influenza (si veda paragrafo 30) e, in assenza di nuovi sviluppi in questo campo, conclude che la raccomandazione v rimane attuata in parte.

Raccomandazione ix.

33. *Il GRECO ha raccomandato (i) di abolire la condizione, ove applicabile, che l'azione penale contro atti di corruzione commessi all'estero deve essere preceduta da una richiesta del Ministro della Giustizia o dalla querela della persona offesa.; (ii) di estendere la competenza giurisdizionale sugli atti di corruzione commessi all'estero da stranieri, ma nei quali sono coinvolti funzionari di organizzazioni internazionali, membri di assemblee parlamentari internazionali e funzionari di tribunali internazionali che sono, nel contempo, di nazionalità italiana.*
34. Il GRECO ha osservato che, a seguito dell'adozione delle Leggi 190/2012 e 69/2015, e data l'interpretazione estensiva del termine "all'estero", la richiesta del Ministro della Giustizia di perseguire penalmente gli atti di corruzione commessi all'estero è raramente necessaria. Il GRECO ha tuttavia ammonito contro i rischi di interferenze politiche in quei casi in cui è necessaria la richiesta o la querela della vittima; un ostacolo che non è previsto dalla Convenzione penale. Il GRECO si è inoltre rammaricato del fatto che nessuna misura sia stata adottata per conformarsi alla seconda parte della raccomandazione. La raccomandazione è stata considerata attuata in parte.
35. Le autorità sottolineano che sono stati ulteriormente limitati i casi in cui è necessaria la richiesta del Ministro a causa del fatto che le sanzioni collegate alla corruzione sono state aumentate; quindi, al momento tale richiesta è necessaria solamente per i reati di traffico di influenza e di corruzione per il compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio (vale a dire, reati con sanzioni puniti con meno di quattro anni di reclusione). Le autorità rammentano inoltre che, come evidenziato dalla prassi, nei pochi casi in cui sia necessaria la richiesta del Ministro, quest'ultimo non si è mai rifiutato in tal senso. Le autorità aggiungono anche che l'interpretazione dei tribunali italiani riguardo alla competenza territoriale è molto ampia, vale a dire che è sufficiente che la pianificazione dell'atto di corruzione abbia inizio sul suolo italiano per far sì che si possa perseguire penalmente tali atti illeciti commessi in Italia e non all'estero. Riguardo alla seconda parte della raccomandazione, non si possono riferire nuovi sviluppi normativi.
36. Il GRECO prende atto delle informazioni fornite dalle autorità italiane e accoglie ancora con favore il fatto che l'Italia assuma un'ampia competenza giurisdizionale per i reati commessi al di fuori del suo territorio. Mentre il GRECO osserva che l'esigenza della richiesta del Ministro della Giustizia per perseguire penalmente gli atti di corruzione commessi all'estero sia necessaria molto raramente (e, per quanto riguarda i reati di corruzione, solamente in relazione ai reati di traffico d'influenza e corruzione per il compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio) e non si è mai verificato nella pratica, la Convenzione penale sulla corruzione non contempla un tale requisito. Il GRECO non può, pertanto, discostarsi dal proprio punto di vista a tal riguardo, visto il potenziale rischio dell'influenza politica che tale requisito aggiuntivo possa generare in questi casi. Il GRECO attende con interesse nella raccomandazione ix(i) ulteriori informazioni su questo particolare tema.
37. Nulla è stato riferito in merito alla seconda parte della raccomandazione, ma il GRECO osserva che l'Italia, nella ratifica della Convenzione penale del 13 giugno 2013, ha anche depositato con lo strumento di ratifica una dichiarazione secondo la quale applicherà senza alcuna restrizione le norme di competenza di cui all'articolo 17, paragrafi 1b e c della Convenzione, alle condizioni attualmente

previste dagli articoli 9 e 10 del Codice penale italiano. Tale dichiarazione ha, pertanto, un impatto sugli obblighi convenzionali dell'Italia in questo campo. Poiché l'Italia ha rinnovata la sua dichiarazione nel luglio 2017 e, di conseguenza, ha l'obbligo di riconsiderare tale dichiarazione entro tre anni (ai sensi dell'articolo 38 dell'ETS 173), il GRECO non chiede all'Italia di fornire informazioni aggiuntive in merito alla raccomandazione ix(ii). Tuttavia, in linea con la prassi consolidata del GRECO nei confronti degli stati membri che hanno depositato delle dichiarazioni, esso incoraggia le autorità a riconsiderare la presente questione.

38. Di conseguenza, il GRECO conclude che la raccomandazione ix rimane attuata solo in parte.

TEMA II: Trasparenza sui finanziamenti dei partiti politici

39. Si ricorda che il GRECO, nel suo Rapporto di valutazione ha emesso 7 raccomandazioni in relazione al Tema II. Nella procedura di conformità, fino alla preparazione del presente rapporto, le raccomandazioni i, ii, iii, v e vii erano state attuate in modo soddisfacente; le raccomandazioni iv e vi erano state attuate solo in parte.

Raccomandazione iv.

40. *Il GRECO ha raccomandato di (i) elaborare un approccio coordinato per la pubblicazione delle informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali; (ii) assicurarsi che tali informazioni siano rese disponibili in modo coerente, comprensibile e tempestivo, fornendo in tal modo un accesso più facile e significativo al pubblico, compreso un uso ottimale della pubblicazione via internet.*
41. Il GRECO ricorda che la presente raccomandazione è stata considerata come attuata solo in parte. Il GRECO ha accolto con favore gli sforzi fatti per facilitare le informazioni sulle finanze dei partiti politici, anche attraverso la loro pubblicazione online. Il GRECO ha tuttavia considerato che gli ulteriori sforzi fossero necessari riguardo alla pubblicazione dei finanziamenti delle campagne elettorali, in particolare, riguardo ai candidati alle elezioni che non sono stati eletti.
42. Le autorità sottolineano che i conti dei candidati non eletti possono essere liberamente ed integralmente consultati da chiunque nelle sedi dei Collegi Elettorali Regionali. L'ammontare delle donazioni e di qualsiasi tipo di servizio ricevuti dai candidati (compresi i candidati non eletti) può essere consultato liberamente presso la Camera dei Deputati, visto che i candidati hanno l'obbligo di trasmettere la c.d. dichiarazione congiunta (firmata contemporaneamente dai donatori e dai beneficiari) che di fatto comprende i dati sopra specificati.
43. Le autorità aggiungono inoltre che mentre, in senso stretto, non vi sono state delle novità normative in questo campo, occorre evidenziare che: (i) la Legge elettorale italiana non contempla la facoltà per gli elettori di esprimere le loro preferenze per i candidati di una lista, ma fondamentalmente consente loro di scegliere il partito che essi considerano quello più adeguato. Tale circostanza implica che le spese relative alle campagne elettorali sono maggiormente a carico dei partiti e non dal singolo candidato. Peraltro, i partiti, come già evidenziato dal GRECO nel suo precedente rapporto, hanno l'obbligo di pubblicizzare sui loro siti internet qualsiasi informazione riguardante i loro documenti contabili e la loro gestione finanziaria, anche le informazioni sulle campagne elettorali (articolo 5 del Decreto Legislativo n. 149 del 2013, convertito in Legge n. 13 del 2014); e (ii) al fine di assicurare la trasparenza e la facilità di accesso da parte del pubblico nella misura più ampia possibile come richiesto dal GRECO, la Camera dei Deputati ha deciso di trasmettere in tempo reale via e-mail le informazioni contenute nella dichiarazione congiunta ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3 della Legge n. 659 del 1981 (vale a dire l'ammontare delle somme di denaro e i servizi ricevuti da un candidato durante le elezioni e identificare il donatore) a qualsiasi elettore che lo richiedesse senza che questi si debba recare

personalmente presso gli uffici competenti. Una simile iniziativa è stata adottata da alcuni Collegi Elettorali che, come sopra specificato, hanno l'obbligo di assicurare la pubblicità dei conti delle spese relative alle campagne elettorali (articolo 14 della Legge n. 5151 del 1993).

44. Il GRECO prende atto dei chiarimenti aggiuntivi presentati dalle autorità. Non vi sono state novità normative, ma piuttosto alcune misure di natura pratica atte a facilitare ulteriormente il pubblico accesso alle informazioni sui finanziamenti delle campagne elettorali, anche rispetto ai candidati non eletti. Il GRECO non è tuttavia convinto che le misure riferite affronterebbero efficacemente la preoccupazione principale sollevata dalla raccomandazione iv, ovvero l'approccio olistico nei confronti della pubblicazione dei finanziamenti delle campagne elettorali che consente un accesso più agevole e significativo a tali informazioni da parte del pubblico. Tale preoccupazione deve essere letta in parallelo alla valutazione fatta dal GRECO in merito alla raccomandazione vi che segue riguardante i dubbi che permangono riguardo alla vigilanza, ed è ancor più pertinente nel nuovo quadro del finanziamento dei partiti in Italia che nel 2017 ha abolito il finanziamento pubblico diretto a favore di un sistema di finanziamento privato su base volontaria.
45. Il GRECO conclude che la raccomandazione iv rimane attuata solo in parte.

Raccomandazione vi.

46. *Il GRECO ha raccomandato (i) di istituire un organismo indipendente di primo piano assistito, ove appropriato, da altre autorità, con un mandato, stabilità di durata, poteri adeguati e risorse per lo svolgimento di una vigilanza pro-attiva ed efficiente, di indagini e di esecuzione dei regolamenti sulle finanze della politica; (ii) fino a quando ciò non accadrà, di assicurare che le istituzioni correnti con le attuali responsabilità sviluppino dei piani pratici di lavoro per un'attuazione efficace di norme sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali; e (iii) di rafforzare la cooperazione e il coordinamento degli sforzi sia a livello operativo che esecutivo tra le autorità incaricate della vigilanza sul finanziamento della politica e le autorità fiscali e di polizia.*
47. Il GRECO ricorda che la presente raccomandazione è stata ritenuta come attuata in parte. Il GRECO ha accolto con favore l'istituzione della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, con una funzione di vigilanza sui rapporti finanziari annuali dei partiti politici, ma richiedeva ulteriori dettagli circa la sua operatività e l'effettivo coordinamento della sua funzione con gli altri meccanismi di monitoraggio del finanziamento della politica.
48. Le autorità dell'Italia ora riferiscono, in termini pratici, che è in atto un approccio unificato sulla vigilanza delle finanze della politica. La Corte dei Conti può considerarsi quale istituzione di primo piano all'interno del presente quadro: essa mantiene il suo ruolo tradizionale di verifica delle spese dei partiti durante le campagne elettorali, ma vigila anche sui finanziamenti di routine data la sua presenza all'interno della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici (vale a dire, tre dei cinque membri della Commissione sono giudici della Corte dei Conti).
49. Il GRECO prende atto del rielaborato sistema per il rafforzamento del controllo delle finanze dei partiti politici, in particolare attraverso un primo livello di controllo privato (i conti dei partiti devono essere certificati da un revisore dei conti esterno), nonché attraverso la vigilanza pubblica. Il GRECO osserva altresì che la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici (in seguito: la Commissione) è stata fornita di maggiore stabilità (può effettivamente operare anche oltre una data legislatura), di assicurazioni di maggiore indipendenza (magistrati che fanno capo a organi giudicanti che lavorano a tempo pieno e non possono accettare o svolgere altri incarichi o funzioni durante il loro mandato), nonché poteri di ispezione e sanzionatori. Il GRECO osserva che la Commissione è un organismo *ad hoc* che ha bisogno di coordinare le sue azioni con altri due

organismi esistenti, con compiti chiave di monitoraggio in questo campo: la Corte dei Conti, competente per il controllo delle spese elettorali dei partiti politici, e il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale, il cui compito è quello di esaminare i rendiconti delle spese elettorali dei candidati. Il GRECO accetta che la composizione della Commissione consente il coordinamento e lo scambio di informazioni relativi ai finanziamenti annuali ed elettorali dei partiti politici. Il GRECO avrebbe tuttavia apprezzato maggiori dettagli riguardo a come la Commissione e la Corte dei Conti coordinano le loro azioni con il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale, nonché su come tutti questi diversi organismi cooperano efficacemente e effettuano un controllo incrociato delle informazioni, anche, ove necessario, ricorrendo alle autorità fiscali e di polizia. In assenza di informazioni aggiuntive su come tale cooperazione avviene a livello operativo (e, pertanto, al di là del testo della legge), il GRECO valuta la raccomandazione vi(iii) come attuata in parte. A tal riguardo, il GRECO attende con interesse dettagli concreti e pratici.

50. Il GRECO conclude che la raccomandazione vi rimane attuata solo in parte.

III. CONCLUSIONI

51. **Con l'adozione del presente Addendum al Secondo Rapporto di Conformità sull'Italia e alla luce di quanto sopra esposto, il GRECO conclude che delle sedici raccomandazioni emesse nei confronti dell'Italia, un totale di sette sono state attuate in modo soddisfacente o trattate in maniera soddisfacente.** Delle restanti raccomandazioni, otto rimangono attuate in parte e una non è stata attuata.

52. Più precisamente, con riferimento al Tema I – Incriminazioni – le raccomandazioni vi, vii e viii sono state trattate in maniera soddisfacente, le raccomandazioni i, ii, iv, v e ix sono state attuate in parte e la raccomandazione iii non è stata attuata. Con riferimento al Tema II – Trasparenza sui finanziamenti dei partiti politici – le raccomandazioni i, ii, iii, v e vii sono state attuate in modo soddisfacente, le raccomandazioni iv e vi sono state attuate in parte.

53. Per ciò che riguarda le incriminazioni, sono state adottate delle misure per far sì che la corruzione tra privati sia qualificata come reato, un passo positivo che si accoglie con favore. Il GRECO si rammarica tuttavia del fatto che l'ammissibilità dell'azione penale sia possibile solamente su querela individuale, a meno che il fatto dia luogo a distorsioni della concorrenza nell'acquisizione di beni e servizi. Le proposte legislative sono attualmente al vaglio del Governo per ciò che concerne la dimensione internazionale dei reati di corruzione nel settore pubblico. Mentre tali iniziative legislative sono promettenti, nessuna di esse è stata di fatto ancora adottata. Permangono alcune carenze nella qualificazione come reato della condotta relativa al traffico di influenza. La ratifica del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione è anch'essa materia in sospeso. Inoltre, gli obblighi convenzionali dell'Italia di affrontare alcune delle debolezze della legislazione nazionale rispetto alla Convenzione penale sulla corruzione sono ridotti dalle riserve espresse dal paese ai sensi dell'articolo 37 di detta Convenzione. In linea con la prassi consolidata del GRECO rispetto agli stati membri che hanno depositato delle riserve, le autorità sono invitate a riconsiderare le loro posizioni a tal riguardo.

54. In una nota di incoraggiamento, il GRECO prende atto con soddisfazione degli sforzi compiuti dalle autorità fin dall'adozione del precedente rapporto di conformità per progredire ulteriormente nell'affrontare ciò che è stato considerato il tallone d'Achille della giustizia in Italia, ovvero la scadenza dei termini di prescrizione. Due modifiche fondamentali sono state apportate in relazione ai reati di corruzione a tal riguardo, in particolare l'aumento dei termini di prescrizione e dei motivi aggiuntivi per la sospensione della prescrizione.

55. Peraltro, per quanto riguarda il finanziamento dei partiti politici, l'Italia ha introdotto importanti riforme a partire dal 2013, passando gradualmente dal finanziamento pubblico al quello privato (con l'effettiva abolizione del finanziamento pubblico nel 2017). Il GRECO ha già riconosciuto diverse caratteristiche positive del nuovo sistema nei suoi precedenti rapporti di conformità (ad esempio, il divieto generale delle donazioni anonime, soglie di divulgazione più basse, sanzioni più severe, ecc.) In un contesto così in evoluzione, la trasparenza e la vigilanza acquisiscono un significato primario; molto ancora deve essere fatto in entrambi gli aspetti ai fini della prevenzione della corruzione.
56. In conclusione, il GRECO, ai sensi del riveduto articolo 31, paragrafo 9, del regolamento interno, chiede al capo della delegazione italiana di presentare informazioni complementari in merito all'attuazione delle raccomandazioni da i a iii, v e ix (Tema I — Incriminazioni), e delle raccomandazioni iv e vi (Tema II — Trasparenza sul finanziamento dei partiti politici), entro il 31 marzo 2019.
57. Infine, il GRECO invita le autorità italiane ad autorizzare quanto prima la pubblicazione di tale rapporto, a tradurre il rapporto nella lingua nazionale e a rendere la traduzione pubblica.

Tradotta da:
Concetta Argirò
Assistente linguistico